

# CONSTITUCION POLITICA

DE LA  
REPUBLICA DE COLOMBIA

---

EN NOMBRE DE DIOS,  
FUENTE SUPREMA DE TODA AUTORIDAD,

Los Delegatarios de los Estados colombianos de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá, Santander y Tolima, reunidos en Consejo Nacional Constituyente;

Vista la aprobación que impartieron las Municipalidades de Colombia a las bases de Constitución expedidas el día 1º de diciembre de 1885;

Y con el fin de afianzar la unidad nacional y asegurar los bienes de la justicia, la libertad y la paz, hemos venido en decretar, como decretamos, la siguiente

## CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA

### PREÁMBULO

Cinco puntos esenciales resuelve la Constitución con su preámbulo:

El de la denominación de la república;

Una cuestión de filosofía moral y política;

La designación de la fuente misma del Poder Constituyente;

La invocación del título de legitimidad en que se funda la nueva Constitución; y

La razón de conveniencia en que se apoya el Código fundamental que se le da a la nación colombiana.

El resumen de estas ideas está contenido en el título del acto:

“Constitución política de Colombia”.

Dos puntos de partida diametralmente opuestos han tenido las dos últimas constituciones de Colombia: la del 8 de mayo de 1863 tenía por base este principio: la nación colombiana es un compuesto; no tiene vida propia; no tiene soberanía como atributo histórico y científico; se forma por aglomeración o *confederación*, mediante el agrupamiento (bajo un gobierno común, artificial y de muy limitadas facultades) de nueve Estados que previamente han asumido el carácter de *independientes* y *soberanos*, y se lo han reconocido mutuamente, según lo han declarado sus representantes, previo un pacto de unión provisional (20 de septiembre de 1861).

La Constitución del 5 de agosto de 1886 parte del principio contrario: de hecho habían quedado los Estados privados de su soberanía, a virtud de la revolución vencida y la transformación verificada en 1885. En el nuevo orden de cosas no se reconoce más soberanía que la nacional; la república *entera*, compuesta de los nueve Estados anteriores (llamados ahora Departamentos), reasume la plenitud de la soberanía; la soberanía histórica y tradicional; la soberanía que arraigaba en la verdad de los hechos sociales; la soberanía de *todo el pueblo colombiano* (el que se independizó de 1810 a 1819) sobre la totalidad del territorio que, bajo la dominación de España, perteneció al *Virreinato de la Nueva Granada*.

Por lo mismo, la Constitución de 1863 fue lógica al denominar la nación: *Estados Unidos de Colombia*; y asimismo la Constitución de 1886 se ha ajustado a la lógica de la verdad cuando ha llamado a la nación: *República de Colombia*.

El nombre de Colombia subsiste como denominación histórica; solamente se ha variado la fórmula, dado que *Estados Unidos* significaba: confederación de Estados, y *República* significa: unidad nacional de los colombianos, que forman un solo pueblo, y poseen, por lo tanto, *una sola soberanía*.

---

A.—Todas las constituciones de la república habían invocado de algún modo el nombre de Dios, en el preámbulo o encabezamiento.

La del 30 de agosto de 1821 (Gran Colombia) dijo:

“EN EL NOMBRE DE DIOS, AUTOR Y LEGISLADOR DEL UNIVERSO”.

La del 5 de mayo de 1830 (Gran Colombia desmembrada) comenzó así:

“EN EL NOMBRE DE DIOS, SUPREMO LEGISLADOR DEL UNIVERSO”.

La del 1º de marzo de 1832 (Nueva Granada) adoptó esta invocación:

“EN EL NOMBRE DE DIOS, AUTOR Y SUPREMO LEGISLADOR DEL UNIVERSO”.

La del 20 de abril de 1843 (Nueva Granada) esta otra:

“EN EL NOMBRE DE DIOS, PADRE, HIJO Y ESPÍRITU SANTO”.

La del 21 de mayo de 1853 (que abrió el camino a la formación de Estados federales de la Nueva Granada) contenía esta fórmula:

“EN EL NOMBRE DE DIOS, LEGISLADOR DEL UNIVERSO Y POR AUTORIDAD DEL PUEBLO”.

La del 22 de mayo de 1858 (Confederación Granadina) contenía esta otra:

“BAJO LA PROTECCIÓN DE DIOS OMNIPOTENTE, AUTOR Y SUPREMO LEGISLADOR DEL UNIVERSO”.

Por último, la de 1863 (*Estados Unidos de Colombia*) no invocaba ni mencionaba siquiera a Dios o al Sér Supremo, y prescindía por completo de la Religión como principio de orden social o como hecho social e histórico de la nación.

En contraposición a este olvido completo de la Divinidad (motivado por un propósito que se llamó de *prescendencia* total en materia de religión), la Constitución de 1886 no sólo ha invocado a Dios, como todas las anteriores hasta 1858, inclusive, sino que ha querido consagrar una doctrina o principio de filosofía moral y política, proclamado por la Iglesia Católica. Ha dicho en su preámbulo:

“EN NOMBRE DE DIOS, FUENTE SUPREMA DE TODA AUTORIDAD”.

No ha querido hablar *en nombre del pueblo colombiano*, ni invocar la soberanía de éste como título de autoridad política. Ha buscado la fuente *suprema*, —la que está más mediatamente, más arriba y más en lo profundo de las cosas,— y ha dicho: Dios es la fuente *suprema* de toda autoridad.

¿Qué se ha querido decir con esto? ¿Háse pretendido fundar un gobierno más que *temporal*, o un gobierno temporal pero de origen *divino*, a semejanza del que los reyes han pretendido fundar y mantener por derecho *propio* y como ungidos de Dios, o por misteriosa delegación de Dios? Nó. Se ha que-

rido proclamar simplemente una doctrina filosófica o una verdad científica.

Cualesquiera que sean las vicisitudes de la vida, así individual como de los pueblos, y por lo tanto, las peripecias de la historia humana, es indudable para el verdadero sabio que nada sucede en la Creación sino a virtud de leyes físicas y morales que rigen todo lo creado y regulan todos los fenómenos de la existencia. El dogma de la casualidad es el de los ignorantes, y el de la fatalidad es el de los impotentes o ineptos. El verdadero dogma de la razón y la justicia es el que reconoce la libertad y la responsabilidad, fundadas en un principio superior, o supremo, de orden, de necesidad, de bondad, de armonía, y por lo tanto, de moralidad. Este principio supremo y eterno de moralidad es una fuerza reguladora, una fuente invisible de toda acción visible. Llámela cada filosofía como quiera, el cristiano llama DIOS a ese principio, a esa fuente universal, a esa ley de las leyes, a esa fuerza que constituye y contiene en sí la Autoridad del Universo.

Si en todos los órdenes de fenómenos morales y de hechos físicos se reconoce aquella *autoridad suprema* (cualquiera que sea su denominación filosófica o religiosa), es absurdo admitir que en el orden de los hechos sociales o políticos (resultado de la combinación de leyes físicas y morales), deje de imperar el mismo principio. El hombre, como tal y como Sociedad y Estado (formas distintas pero necesarias del sér humano), está sujeto a la fuerza, la ley y autoridad de aquel principio que los cristianos llamamos Dios; del propio modo que lo están los animales, los vegetales, los minerales, todos los cuerpos existentes. Pero el hombre le está sujeto en mayor grado, precisamente por tener un espíritu que le acerca y asimila más a Dios, que le pone en más inmediata relación con ÉL; por ser libre y responsable, principales atributos de su propia naturaleza moral.

Por lo tanto, los actos del hombre emanan del principio que le da la vida, y con ésta, el deber y el derecho. Como individuo, tiene o puede tener autoridad de esposo, de padre, de patrón, etc.; como ciudadano, puede llegar a ejercer sobre sus conciudadanos diversos modos de autoridad. Pero una y otra son relativas y limitadas; una y otra provienen de principios o razones de moralidad, de necesidad, de orden y justicia, cualesquiera que sean la *manera* de constituirla y ejercerla y la *forma* en que aparezcan. De ahí el principio filosófico, que en nada menoscaba la justa libertad de los pueblos: Dios es la fuente suprema de toda autoridad.

Este adjetivo *suprema* explica el propósito lógicamente filosófico de los Constituyentes. No han pensado, ni por un momento, en proclamar un Gobierno de *derecho divino* o una autoridad especialmente *divina* del Gobierno de Colombia; sino reconocer una verdad moral, y asentar en esta moralidad la base del edificio constitucional, que es una obra humana.

---

B.—Pero si Dios es fuente *suprema* de toda autoridad, la autoridad política tiene y ha de tener una fuente inmediata y visible; una autoridad de naturaleza temporal, de donde emanen los poderes del legislador, si se trata de dar leyes, o del constituyente, si se quiere dar al Estado una Constitución. La fuente inmediata y visible de este Poder Constituyente, es el Estado mismo. Así, constituida como había estado Colombia en Confederación de Estados soberanos, pero rota por los acontecimientos y puesta en desuetud la Constitución de los *Estados Unidos de Colombia*, era necesario reconstituir la república. ¿De qué modo? Lo más natural era proceder conforme a los antecedentes.

En 1861, en época de plena revolución, el jefe del Gobierno nacional quiso reconstituir la nación de facto, y apeló

a los gobiernos de los Estados existentes, pidiéndoles que nombrasen comisionados o plenipotenciarios que los representasen para reunirse en Congreso o Asamblea, y pactar la unión de los mismos Estados, dejándolos sujetos a un común Gobierno federal. De ahí resultó el Congreso de Plenipotenciarios, y de éste el *Pacto de Unión* del 20 de septiembre de 1861.

Procediendo de análoga manera, el Presidente constitucional de los Estados Unidos de Colombia convocó, en septiembre de 1885, un *Consejo Nacional de Delegatarios*, título adecuado y más modesto que el de la asamblea de 1861, una vez que había concluído, de hecho, la soberanía de los Estados, y que éstos no podían tener *plenipotenciarios*. Accedieron a la convocación los Gobiernos de todos los Estados, y cada cual nombró dos Delegatarios, los cuales, reunidos el 11 de noviembre, constituyeron el Consejo Nacional.

La autoridad de los Estados, asumida por los Delegatarios, es la fuente de legitimidad invocada por éstos para iniciar y realizar la expedición de un nuevo Código fundamental o Constitución de la república. Y en efecto, el Consejo había sido convocado "para deliberar sobre los términos en que debería procederse a la reforma de la Constitución". (Decreto número 594, del 10 de septiembre de 1885). A esta deliberación se aplicaron los Delegatarios desde el primer momento, y todos sus pasos tendieron a crear, en representación de los Estados, el nuevo vínculo de unión que se necesitaba. La designación nominal de dichos Estados, en el preámbulo de la Constitución, indica, pues, que por autoridad y delegación de ellos se había redactado, discutido y acordado el Código constitucional presentado a Colombia el 5 de agosto de 1886.

---

C.—Con todo, desde un principio se ofreció a la consideración de los Delegatarios un grave problema. Pensaron que,

o la Constitución que diesen al país había de ser ratificada por todos los Estados componentes de la república, o debía preceder una credencial o autorización explícita dada por el pueblo colombiano. Esto era tanto más necesario a los ojos de los Delegatarios, cuanto no había precedido elección popular de ellos (cosa imposible en el estado de guerra en que se hallaba la nación), sino el nombramiento hecho por los gobiernos de los Estados.

El primer partido, —el de someter la Constitución íntegramente a la ratificación del pueblo—, ofrecía dos graves inconvenientes: por una parte, era imposible que el pueblo colombiano apreciase en todas sus partes un Código constitucional, de muy nuevas condiciones, y que probablemente constaría de más de doscientos artículos, con lo cual el voto o plebiscito no sería consciente en grado satisfactorio; y por otra, la redacción y discusión colectiva de todo un proyecto de Constitución, bien meditado y coordinado, era asunto de cuatro, cinco o más meses, tiempo excesivamente largo para la expectativa del país, que estaba ansioso por saber cómo se fijarían sus destinos con una ley fundamental.

El Consejo Nacional procedió discreta y modestamente escogitando el otro partido: el de acordar en pocas semanas un equivalente del *Pacto de unión* de 1861, pero en más respetuosa forma; esto es, un cúmulo de simples *Bases de reforma constitucional*, con la enunciación sumaria de los principios fundamentales en que se basaría la reorganización de la república; bases que, sometidas a la ratificación del pueblo colombiano, servirían de pauta y norma para redactar y acordar la Constitución definitiva.

Este procedimiento ofrecía dos grandes ventajas: primera, que la nación podía saber prontamente cuál sería el espíritu general y esencial de la reforma, y saldría en breve de la penosa incertidumbre y ansiedad en que se hallaba; y segunda, que siendo las *Bases breves* y precisas, podía el pueblo entero



comprenderlas y apreciarlas en su cabal significación, y aprobarlas o desecharlas con plena conciencia de su resolución.

Así las *Bases*, acordadas en último debate el 30 de noviembre, y definitivamente expedidas, con la sanción ejecutiva, al siguiente día, fueron sometidas a la ratificación de toda la república; y emitido el plebiscito por las municipalidades de todos los Estados, con la aprobación poco menos que unánime, declarada por la Corte Suprema nacional el 15 de abril de 1886, el Consejo de Delegatarios pudo asumir el poder constituyente, con perfecta autorización y seguridad.

Tal es el título de legitimidad invocado en el preámbulo de la Constitución; título incontrovertible y de la mayor respetabilidad, puesto que se funda en el previo y explícito asentimiento de la nación. Si la Constitución concuerda con las *Bases*, puede decirse que de antemano ha sido ratificada por el pueblo colombiano.

---

D.—Por último, los Constituyentes invocaron, a más de la fuente suprema de toda autoridad (Dios), de la autoridad de las entidades a quienes representaban (los Estados), y del título de legitimidad de la nueva Constitución (la expresa voluntad de la nación); a más de todo esto, invocaron también la razón moral del acto, esto es: la conveniencia y la justicia, o sea la necesidad “de afianzar la unidad nacional y asegurar los bienes de la justicia, la libertad y la paz” entre los colombianos.

Nada más equitativo que buscar en sus verdaderas fuentes la razón de las cosas; y como al tratarse de dar una Constitución nacional, la razón de ella está en la fuente suprema de toda autoridad, en la fuente inmediata de la autoridad política, en la legitimidad del acto, derivada de la voluntad de la nación, y en los motivos de conveniencia, o sea el fin cons-

tante de las sociedades, que es vivir en la justicia, y para ello solicitar la unidad, la libertad y la paz; lógico y acertado era, después de invocar todo esto, resumir el pensamiento del preámbulo en el título de la ley fundamental:

“Constitución política de Colombia”.

## TITULO I

### DE LA NACIÓN Y EL TERRITORIO

*Art. 1º La nación colombiana se reconstituye en forma de República unitaria.*

§ 1º La Constitución es una ley suprema —suprema en el orden de lo convencional o social— que tiene por objeto constituir el Estado, esto es, echar las bases fundamentales de la vida política de esta entidad compleja. Por lo tanto, aquella ley constitutiva, para proceder conforme a la verdad de las cosas, debe comenzar por determinar y definir la *nación*. ¿Por qué así? Porque la nación es el conjunto y la síntesis de lo que se organiza y hace funcionar con una Constitución. La nación es la cosa histórica, el hecho social y político por excelencia; a ella están adheridos un nombre, una lengua, un cúmulo de tradiciones, una inseparable idea de existencia y honor, de derechos y deberes colectivos. La nación es el todo, el primer objeto que ocupa la mente del legislador constituyente. Por lo mismo, su primer deber, al constituirla, es designarla con sus caracteres esenciales.

Y estos caracteres esenciales son: su nombre histórico, su modo de ser político y la forma general de su gobierno. De ahí el artículo 1º que analizamos. Con él se ha querido:

Primero, mantener el nombre histórico de *colombiana* que ha tenido la nación, ya en participación (de 1819 a 1830), ya por sí sola (desde 1861).

Segundo, declarar que la nación no ha cesado de existir, sino que simplemente se reconstituye; y

Tercero, proclamar que la forma de la reconstitución no es ya la de Confederación de *Estados soberanos*, sino la de *República unitaria*.

Los dos primeros puntos no ofrecían dificultad alguna ni materia de duda o discusión. Pero el tercero era substancialísimo: de su decisión dependían todo el espíritu y texto de la Constitución. Proclamar la República *unitaria*, era adoptar un principio diametralmente opuesto al que había servido de base a las constituciones de 1858 y 1863, —la primera, moderadamente federalista, y la segunda, llevada hasta reconocer la soberanía de los Estados y fundarse en este hecho político.

La Constitución del 5 de agosto, al proclamar la República *unitaria*, en su artículo 1º, ha declarado expresamente la unidad de la nación, y por lo tanto, de su soberanía y del gobierno que de ésta emana, o que es su ejercicio mismo. El hecho capital de la reforma o de la nueva Constitución, está, pues, contenido en su artículo 1º: esta es la piedra fundamental, y sobre ella reposa o ha de reposar todo el edificio.

Con sólo el artículo 1º Colombia ha vuelto a la verdad de las cosas, según su historia y su modo de ser. Ella, antes de 1861, tuvo unidad política y social, como la había tenido durante el régimen de la Conquista española y la Colonia; y a despecho de la Constitución federal de 1863, y de la anarquía que de ésta se originó, no hubo, en realidad de verdad, sino una sola soberanía: la de Colombia. Lo demás era una ficción constitucional.

En toda *nación*, si ésta existe en realidad, sobre todo, en el concierto internacional, la soberanía es una e indivisible. Cualquiera división que se haga, en la forma, no es de la soberanía (supremo poder o autoridad), sino meramente de su *ejercicio*. Si la soberanía, como principio vital colectivo, es propia de la *nación*, no puede haber dentro de ésta otros soberanos, so pena de anularse el principio. Esta es la verdad que la Constitución de 1886 ha restablecido.

*Art. 2º La soberanía reside exclusivamente en la nación, y de ella emanan los poderes públicos, que se ejercerán en los términos que esta Constitución establece.*

§ 2º Pero no creyeron los constituyentes que bastaba a determinar la base fundamental de la república el artículo 1º ¿Por qué? Porque al definir la nación, era necesario proclamar su soberanía, e importaba determinar la verdadera residencia de este principio de autoridad.

En efecto, si la nación es un compuesto de cuatro elementos necesarios, la idea misma de su existencia es inseparable de otra idea sintética: la de su soberanía. No se concibe el objeto de una nación, ni la razón de ser de su existencia, sin su soberanía, dado que esta soberanía es la autoridad moral al propio tiempo que la efectividad del poder con que cada nación dispone de su suerte y figura, de igual a igual, en el concierto de todos los Estados constituídos o nacionalidades organizadas en que está dividido el mundo civilizado.

Si, pues, la soberanía es el principio fundamental, en orden a lo político (cosa de todos o muchos) era necesario, después de proclamar la existencia, el nombre y la forma general de la nación, proclamar también su soberanía, como principio esencial, y determinar su residencia. Esta determinación, hecha por el artículo 2º, es la confirmación explícita del 1º. Si la soberanía colombiana reside esencial y *exclusivamente* en la nación, en *toda* ella, y de ella emanan los poderes públicos, es patente la unidad nacional: la soberanía es así *única, indivisible*, tan absoluta cuanto es o puede serlo la existencia de la nación; ninguna otra soberanía puede serle contrapuesta, dentro de la nación; ella es el todo y lo contiene todo para Colombia, y ningún poder público será legítimo ni reconocido, si no emana de esa única soberanía. Su consecuencia necesaria es la unidad de esos poderes públicos, no obstante su separación de formas y de modo de obrar.

*Art. 3º Son límites de la república los mismos que en 1810 separaban el Virreinato de Nueva Granada de las Capitanías generales de Venezuela y Guatemala, del Virreinato del Perú, y de las posesiones portuguesas del Brasil; y provisionalmente, respecto del Ecuador, los designados en el Tratado de 6 de julio de 1856.*

*Las líneas divisorias de Colombia con las naciones limítrofes se fijarán definitivamente por tratados públicos, pudiendo éstos separarse del principio del uti possidetis de derecho de 1810.*

§ 3º Hemos dicho que toda nación es un compuesto de cuatro elementos necesarios, —tan necesarios, que donde falta uno de ellos no hay nación, ni científicamente hablando, ni de hecho. Estos elementos son:

Un Territorio apropiado, como dominio permanente y exclusivo;

Un Pueblo sedentario, más o menos homogéneo, establecido en aquel territorio, y que lo domina;

Un Orden de instituciones que rigen sobre aquel territorio de un modo privativo, y regularizan la vida social de aquel pueblo; y

Un Gobierno constituido, entidad más o menos convencional, que dirige y defiende el *Estado*, lo representa ante el mundo, y es el lazo de unión y de fuerza entre los asociados.

No se comprende la existencia de una nación sin territorio propio, precisamente porque es destino del hombre el estar adherido a la tierra y tener una *patria*. Esta tierra es la patria material, que nos da el sér (como medio), nos nutre, nos brinda con un hogar fijo, y nos obliga a vincular a ella nuestros afectos y esfuerzos, sacrificios y aspiraciones, nuestros derechos y deberes de sociabilidad permanente, y por lo tanto, de asociación política. En cuanto a la patria moral, ella está en nuestras relaciones, nuestros vínculos, recuerdos y esperanzas, y en el cúmulo de instituciones que regulan nuestro modo de ser político y civil.

Si la patria material (el territorio nacional) es lo primero que tenemos a la vista, que sentimos bajo nuestras pisadas y sirve de base a nuestra propiedad privada; si el territorio, a su vez, es la propiedad y el dominio de la nación, claro es que el Código fundamental ha de señalarlo, indicar sus límites o fronteras, y determinar las condiciones que le son propias como objeto del imperio y dominio del Estado.

A estos objetos tiende el artículo 3º de la Constitución; siendo de advertir que, al llenarlos, la de 1886 ha andado más acertada que las anteriores. Unas y otras han invocado la tradición histórica y legal en que se fundan los títulos de dominio de Colombia, respecto de su territorio, así en relación con las antiguas capitanías generales de Guatemala y Venezuela, y de las que fueron posesiones portuguesas del Brasil, como con la república del Ecuador; pero hay una diferencia notable.

En todas las constituciones anteriores, de 1821 a 1863, la república declaraba, por sí y ante sí, de un modo absoluto, cuál era su territorio, invocando como base de dominio el principio americano del *uti possidetis* de 1810, sin restricción alguna. De esta suerte, implícitamente se obligaba la república a mantener como suyo el territorio dudosamente demarcado conforme al *uti possidetis*, sin poder admitir modificaciones por tratados, ora a virtud de decisiones arbitrales, ora en fuerza de justas compensaciones amigablemente estipuladas con las naciones limítrofes.

La segunda parte del artículo 3º que examinamos, ha subsanado, con espíritu previsor, el inconveniente; pues dejando abierto el camino de la conciliación, ya sea que por transacción o por arbitraje, declara que las líneas divisorias de Colombia con las naciones limítrofes serán definitivamente fijadas por tratados públicos, pudiendo éstos separarse del principio de *uti possidetis* de 1810. El *uti possidetis* era la posesión establecida hasta 1810 por las dos metrópolis (España y Portugal) que tenían colonias contiguas en la América latina.

Si cada potencia metropolitana había fijado, por propia autoridad, los límites de sus provincias coloniales, o por medio de tratados, los que separaban las posesiones españolas de las portuguesas, norteamericanas, francesas y otras, claro es que ninguna regla de demarcación podía ser más segura que la fundada en las prescripciones establecidas hasta 1810, época del levantamiento general de las colonias españolas, en persecución de su independencia. De ahí el principio del *uti possidetis*.

Pero este principio ha sido interpretado de distinta manera por las naciones americanas, según su espíritu de justicia o su bien o mal entendida conveniencia. Lo han entendido las más, como Colombia, sosteniendo que aquel *uti possidetis* es y debe ser el *de derecho*, —el que se funda en documentos auténticos o títulos de demarcación que emanaron de los respectivos soberanos;— mientras que el Brasil, y en algunos casos otras potencias, han pretendido imponer, o cuando menos sostener el *uti possidetis de hecho*, —esto es, el resultante de una posesión material, sin cuidarse de sus necesarios títulos de legitimidad.

Como quiera, la nueva Constitución de Colombia, sin dejar de invocar el principio enteramente americano del *uti possidetis*, permite que los tratados sobre delimitación se aparten de él, seguramente con el fin de facilitar los previos arreglos que puedan hacerse por transacción o en cumplimiento de decisiones arbitrales.

---

*Art. 4º El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenece únicamente a la nación.*

*Las secciones que componían la Unión Colombiana, denominadas Estados y Territorios nacionales, continuarán siendo partes territoriales de la República de Colombia, conservando los mismos límites actuales y bajo la denominación de Departamentos.*

*Las líneas divisorias dudosas serán determinadas por comisiones demarcadoras nombradas por el Senado.*



*Los antiguos territorios nacionales quedan incorporados en las secciones a que primitivamente pertenecieron.*

§ 4º Una vez determinado de un modo general, pero preciso, el territorio de la nación, era necesario fijar, respecto de él, lógicamente, el principio de soberanía que a su dominio se refiere. Y era esto tanto más necesario, cuanto la Constitución de 1863, desmembrando la nación por completo, había reconocido a cada Estado soberano, como territorio *propio*, el de su particular demarcación. Así, no había en realidad, según el Derecho público de 1863, *territorio colombiano* o *de la Unión*, sino en el nombre: el territorio pertenecía, en sus respectivas partes, a los Estados.

Este artículo declara rotundamente la verdad de las cosas, conforme a los hechos históricos y al Derecho natural o de gentes: declara que el territorio, con los bienes públicos que de él forman parte (esto es, tierras baldías, minas, salinas, fortificaciones, edificios, etc., que han pertenecido al Fisco nacional), pertenece *únicamente* a la nación. Punto fue éste de absoluto acuerdo entre los Constituyentes, por su concordancia perfecta con el principio de la unidad en la soberanía y en el gobierno político; y tanto más necesario se creyó restablecer así la primitiva unidad nacional del territorio, cuanto la federación había producido, entre otros, dos funestos resultados, a saber:

Relajar los vínculos de nacionalidad de los colombianos, penetrando a cada Estado de la convicción de que tenía un territorio *propio*, exclusivamente *suyo*, y del cual no podía la nación disponer sin el consentimiento del soberano particular; y

Facilitar la dilapidación de los bienes nacionales, en la forma de cesiones, subvenciones y otros actos, que fueron arruinando a la república entera.

De ahí el desarrollo de un funesto *particularismo* de los Estados, de un egoísmo de intereses y aspiraciones que iba aniquilando, tras de la Hacienda nacional, la unidad histórica del *pueblo colombiano*. Puede decirse que ya éste no existía, sino en el nombre, a fines de 1884, dividido como estaba en nueve pueblos *soberanos* que se llamaban *cundinamarqués, antioqueño, caucano, panameño, santanderiense, bolivarense, etc.*

El artículo 4º ha cortado el mal, devolviendo a los hechos su verdad, al derecho su autoridad, y contribuyendo mucho a salvar de su disociación a Colombia, y de la ruina a su Hacienda.

Pero si el territorio nacional ha recobrado su unidad, necesario era que la Constitución determinase la condición en que habían de quedar los nueve Estados anteriores. La Constitución ha suprimido su soberanía política y territorial, pero ha respetado sus demarcaciones, a fin de no proceder precipitadamente ni lastimar susceptibilidades. El Cauca, particularmente, que por sí solo contiene un territorio algo más extenso que el asignado a los ocho Estados restantes, significó, por medio de su gobierno y sus delegatarios, que vería con desagrado toda desmembración del territorio llamado *caucano*; y los Constituyentes, deseosos de no complicar las cuestiones de interés nacional con las de interés local, acordaron no reconocer a los Estados soberanía o dominio propio en sus territorios, pero sí mantenerlos en las demarcaciones que tenían, como *partes territoriales* de la república; conservándoles sus denominaciones políticas y geográficas de convención, y trocándoles, por el de *Departamentos*, el nombre de *Estados* que habían tenido como entidades de la nación.

Al propio tiempo, como se habían creado varios *territorios* federales, con administración nacional y especial, a pedimento de los Estados de que en 1863 hacían parte, este artículo 4º los ha reincorporado en los respectivos departamentos.

Es, por lo tanto, principio actual de nuestro Derecho público interno, que los departamentos (sucesores de los Estados solamente en su nombre geográfico y sus límites) no son ya sino *partes territoriales de la república*, demarcaciones que la Constitución mantiene como grandes entidades gubernativas y administrativas, pero sin asomo de soberanía; bien que con garantías claramente definidas para asegurarles su subsistencia, con sus antiguos límites, conforme a reglas precisas que no pueden ser violadas.

Son, pues, los departamentos, no unas entidades soberanas o cuerpos con autonomía política; pero sí unas entidades *constitucionales*, con vida *propia*, necesarias en el mecanismo político de la nación, indestructibles y con facultades solamente *suyas*; y apenas divisibles, si a esto se presta su población, pero con rigurosas formalidades de no poca importancia.

Se comprende también por qué este artículo dispone (tercer párrafo) que las líneas divisorias dudosas (entre los departamentos) sean fijadas por comisiones demarcadoras nombradas por el Senado. Esta corporación, a más de tener su origen en la elección que harán los departamentos por medio de sus Asambleas, ha de ser esencialmente conservadora de las instituciones nacionales; y si los departamentos son parte necesaria del mecanismo político; si son una institución permanente de nuestro Derecho público interno, justo es que las comisiones demarcadoras tengan su origen en una corporación que, si bien representa a la nación entera, es guardián de las garantías acordadas por la Constitución a los departamentos.

---

*Art. 5º La ley puede decretar la formación de nuevos Departamentos desmembrando los existentes, cuando haya sido solicitada por las cuatro quintas partes de los Concejos Municipales de la comarca que ha de formar el*

*nuevo Departamento, y siempre que se llenen estas condiciones:*

*1º Que el nuevo Departamento tenga por lo menos doscientas mil almas;*

*2º Que aquel o aquellos de que fuere segregado queden cada uno con una población de doscientos cincuenta mil habitantes, por lo menos;*

*3º Que la creación sea decretada por una ley aprobada en dos Legislaturas ordinarias sucesivas.*

§ 5º Si el artículo 4º reconoce y consagra la existencia necesaria de los Departamentos, y les asigna su verdadero carácter, éste determina las garantías de esa existencia, o, por mejor decir, fija las condiciones precisas, sin las cuales ningún Departamento existente puede ser desmembrado, ni otros pueden ser creados.

Como la población actual de los departamentos de Bolívar, Panamá y Tolima apenas excederá de doscientos sesenta mil habitantes en cada uno, y la del Magdalena (computando la población salvaje o semisalvaje de los ex-territorios de la Guajira, Nevada y Motilones) a lo sumo podrá ser calculada en unas ciento cincuenta mil almas; claro es que estos cuatro departamentos quedan, de hecho, excluidos de una división propiamente dicha, y aun de segregaciones, durante largo tiempo. Solamente los departamentos de Antioquia, Boyacá, Cauca, Cundinamarca y Santander, que contienen, cada uno, poco más o menos, medio millón de habitantes, pueden ser materia de división y de erección de nuevos departamentos; pues solamente en ellos es posible que los nuevos alcancen a tener 200,000 almas, conservando por lo menos 250,000 los que sean objeto de la desmembración.

Hay en las disposiciones del artículo 5º un resto evidente del espíritu federalista, esto es, de la idea de reconocer en los antiguos Estados, ahora Departamentos, cierta autonomía de existencia y fuerza, cierto grado de inviolabilidad. Fue ésta

una concesión hecha, más que a ningún principio, a los hábitos de personalidad política de los Estados, y a ciertos temores que algunos de éstos abrigaban (sobre todo, el Cauca) de sufrir desmembraciones inconsultas o que lastimasen algunos intereses o puntillos locales.

Es de notar que de las cuatro garantías o condiciones necesarias para la desmembración de un departamento, la primera consulta con tino y prudencia la voluntad popular, la segunda y la tercera proveen con justa previsión a la conveniencia, procurando que el departamento nuevo y el antiguo queden siempre con población y recursos suficientes para dar base a una buena administración, y la cuarta casi asimila el acto al de una reforma de la Constitución <sup>1</sup>, dado que exige el voto conforme de dos Legislaturas *ordinarias sucesivas*, con un intermedio, por lo tanto, de poco menos de dos años (artículo 68). Esto confirma el reconocimiento de la *necesaria* existencia constitucional de los departamentos.

Importa hacer notar que la Constitución ha querido exigir, en este artículo 5º, dos condiciones precisas, en lo tocante al procedimiento del Legislador, cuando éste dé una ley sobre desmembración y creación de departamentos. No solamente han de ser *ordinarias* (con exclusión de las extraordinarias) las Legislaturas que dicten una ley de aquella naturaleza, sino que han de ser *sucesivas*; lo que vale tanto como decir que sin interrupción de serie. Así, si la Legislatura ordinaria de 1888 acordara alguna ley sobre la materia, esta ley debería ser ratificada precisamente por la de 1890, que sería la *sucesiva*, y no por la de 1892 u otra ordinaria posterior. De otra suerte, sería inconstitucional el procedimiento, o habría que recomenzarlo en buena regla. Tal es la inteligencia rigurosa del artículo 5º.

<sup>1</sup> Véase el artículo 209.

*Art. 6° Sólo por una ley aprobada en la forma expresada en la parte final del artículo anterior, podrán ser variados los actuales límites de los departamentos.*

*Por medio de una ley aprobada en la forma ordinaria y sin la condición antedicha, podrá el Congreso separar de los departamentos a que ahora se reincorporan, o a que han pertenecido, los territorios a que se refiere el artículo 4°, o las islas, y disponer respecto de unos u otras lo más conveniente.*

§ 6° Pero la Constitución, como poseída de gran respeto por los límites territoriales que tenían los Estados, ha querido llevar más adelante las garantías acordadas a los departamentos que suceden a aquéllos. De ahí el exigir este artículo, en su primera parte, que cualquiera ley que *varíe* los límites *actuales* de los departamentos deba ser aprobada también en dos Legislaturas ordinarias sucesivas, como lo requiere la parte final del artículo 5°, cuando se trata de una *desmembración* de territorios departamentales.

Con todo, reconocieron los Constituyentes que podía haber más tarde conveniencia en que se separasen de los departamentos en que iban a quedar reincorporados, los *territorios* que existían bajo un régimen especial, y a los cuales se refiere el artículo 4°. Se consideró que podría convenir a los Departamentos mismos y a la nación, el dotar a aquellos antiguos territorios de una administración especial y protectora; y que, tratándose así de un mero acto de legislación administrativa, no había necesidad de atenerse a las rigurosas formalidades requeridas para una *desmembración* (por causa de creación de otro departamento), o para una *variación* de límites que favoreciese a un departamento con perjuicio de otro.

Así, en el caso previsto en la segunda parte de este artículo, como sólo se trataría de beneficiar a un *territorio* inculto y aliviar de esta carga a un departamento, bastarían, para la constitucionalidad del acto, las formalidades de una

ley ordinaria. Otro tanto se dispone por lo tocante a las islas, conforme a razones de notoria conveniencia nacional que se tomaron en cuenta.

---

*Art. 7º Fuera de la división general del territorio habrá otras dentro de los límites de cada departamento, para arreglar el servicio público.*

*Las divisiones relativas a lo fiscal, lo militar y la instrucción pública podrán no coincidir con la división general.*

§ 7º La Constitución ha querido que pueda el territorio nacional estar sujeto a tres modos de división:

Uno esencialmente *político*, esto es, constitucional y permanente, que distribuye la república en departamentos;

Otro puramente *administrativo local*, que facilite, *dentro de los departamentos mismos*, el servicio público; y

Otro, en fin, de *administración nacional*, respecto de tres ramos: lo fiscal, lo militar y la instrucción pública.

En cuanto a la primera división, que es la general, la Constitución provee directamente, estableciéndola y dándole garantías de seguridad. En cuanto a la segunda, el Constituyente ha querido que *coincida* con la estructura territorial de los departamentos, *sin salir de éstos*, precisamente porque el objeto de tales divisiones ha de ser *arreglar* o facilitar el servicio público en los mismos departamentos. Y en cuanto a la tercera división posible, como se trata de asuntos nacionales (lo fiscal, lo militar y la instrucción pública), bien pueden crearse secciones o demarcaciones de aduanas, salinas u otros ramos del Fisco, de servicio militar (por Divisiones, Comandancias, Ejércitos, etc.), o de servicio universitario o escolar, que abarquen más de un departamento.

Es importante reconocer, conforme a este artículo, que una división en provincias o cantones, en distritos electorales, en

circuitos judiciales, u otra semejante, que tienda al arreglo del servicio público *en* los departamentos, *deberá coincidir* con los límites territoriales de cada uno de éstos, sin confundir o involucrar en unas mismas demarcaciones pueblos o distritos de diversos departamentos. Las *únicas* excepciones admitidas se refieren a divisiones en lo fiscal, lo militar y la instrucción pública.



## TITULO II

### DE LOS HABITANTES: NACIONALES Y EXTRANJEROS

*Art. 8º Son nacionales colombianos:*

*1º Por nacimiento:*

*Los naturales de Colombia con una de dos condiciones: que el padre o la madre también lo hayan sido, o que siendo hijos de extranjeros, se hallen domiciliados en la república.*

*Los hijos legítimos de padre y madre colombianos que hubieren nacido en tierra extranjera y luego se domiciliaren en la república, se considerarán colombianos de nacimiento para los efectos de las leyes que exijan esta calidad.*

*2º Por origen y vecindad:*

*Los que siendo hijos de madre o padre naturales de Colombia y habiendo nacido en el extranjero, se domiciliaren en la república; y cualesquiera hispanoamericanos que ante la municipalidad del lugar donde se establecieren, pidan ser inscritos como colombianos.*

*3º Por adopción:*

*Los extranjeros que soliciten y obtengan carta de ciudadanía.*

§ 8º Una vez determinado en la Constitución lo relativo a la nación en general, y a la parte puramente material de uno de sus elementos componentes —el territorio—, llega su vez al *pueblo colombiano*, esto es, a la masa de población que ocupa aquel territorio. Aquí el Derecho público interno se roza mucho con el externo o internacional, en razón del doble orden de relaciones (internas y externas) en que se hallan los individuos que componen la sociedad.

A. Desde luégo, al considerar el modo de ser de los miembros de una sociedad, ocurre una primera clasificación: unos son miembros de ella por *derecho propio*, esto es, como nativos de ella y pertenecientes a la nacionalidad que se trata de constituir; y otros lo son como por adopción, ya de más o menos larga duración y residencia en el territorio, ya puramente transeúntes. Los de la primera categoría son *nacionales*; los de la segunda *extranjeros*, o sea individuos de otras naciones. A estas dos categorías, y principalmente a la primera, se contrae todo el título II de la Constitución.

Pero después de hecha la primera clasificación de *individuos* residentes en el suelo colombiano, ocurre la necesidad de hacer otra, y ésta divide a los *nacionales* en simples *colombianos* y *ciudadanos*. La razón filosófica de esta división es sencilla. En la nación hay al propio tiempo dos entidades: la *Sociedad*, que se forma históricamente a virtud de leyes divinas o naturales, y el *Estado*, institución política, que es fruto del artificio de los pueblos, o sea de leyes humanas o convencionales, más o menos fundadas en las necesidades de la vida social, y, por lo mismo, en las leyes naturales.

Al orden puramente social pertenece el *individuo*, que en el punto de vista internacional, y sin distinción alguna, es un *nacional*; pero al orden político o del Estado (orden puramente interno) pertenece el *ciudadano*. Así al nacional o individuo (sin distinción de sexo, edad ni condición) pertenecen todos los derechos puramente individuales, inherentes al *hombre*, ora se les llame *civiles*, por referencia a la sociedad civil, ora colectivos, como son aquellos derechos consiguientes a las *libertades públicas*. Lo propio acontece respecto de los deberes individuales o comunes, que comprenden a todos los nacionales. Y dado que nuestra nación se llama Colombia, estos nacionales son llamados *colombianos*.

B. Pero no acontece lo propio respecto de los *ciudadanos*. Esta es ya una categoría política, un orden particular de co-

lombianos distinto de la masa general de individuos nacionales; son los elementos necesarios de la acción política del Estado, y de su número están excluidos los varones menores de una edad determinada, las mujeres, los mendigos, los criminales penados, y otros individuos que, sin embargo de ser personas *civiles*, no son personas *politicas*.

¿Por qué esta distinción? Porque el legislador constituyente ha creído (artículo 179) que el sufragio no es un derecho natural o individual, sino una función pública, que sólo puede y debe ser encomendada a quienes ofrecen motivo para presumir que la ejercerán con dignidad, independencia y acierto; porque la obra suprema del Estado es el *gobierno*, y el gobernar es cosa que requiere ciencia y arte, esto es, capacidad; y porque estando fundado el gobierno de la república en un sistema de delegaciones y representación, alternabilidad y responsabilidad, es indispensable un servicio constante de dos órdenes de funcionarios: unos que eligen o nombran, y otros que son elegidos o nombrados.

Así la diferencia viene a resaltar en este contraste de hechos:

Unos nacionales, con determinadas calidades, son electores y elegibles, ya en absoluto, ya en diversos grados; y éstos son *ciudadanos*;

Otros carecen de aptitud constitucional para elegir y ser elegidos, y componen la gran masa de los simples *colombianos*.

En cuanto a éstos, la Constitución (reviviendo una antigua distinción suprimida desde 1853) los divide en tres categorías: unos que son colombianos por *nacimiento*; otros que lo son por *origen y vecindad*, y otros que llegan a serlo por *adopción*. En este punto, nuestras constituciones, desde 1821 hasta 1843, sólo habían distinguido los colombianos por *nacimiento* y por *naturalización*; lo cual establecía una confusión y era ocasionado a dificultades internacionales.

La Constitución de 1886 es más científica y metódica. Por una parte, respeta los derechos o las reglas sobre nacionalidad de las demás naciones, y la libertad de elección de los que pueden tener títulos para invocar diversas nacionalidades; y por otra, distingue las categorías de colombianos con un objeto político: el de reservar, como adelante se verá, el ejercicio de ciertos empleos muy elevados y de suma confianza, a los colombianos que, siéndolo por nacimiento, ofrecen de suyo mayores garantías de ejercer sus funciones con perfecta lealtad y grande interés por el bien de la república.

C. En la gradación establecida por el artículo 8º se atiende primero a la nacionalidad completa o de más sagrado título, y ésta da derecho a la calidad de colombiano por nacimiento, que es la más meritoria; respetándose siempre la libertad del individuo para elegir domicilio. En segundo lugar está el colombiano por origen y vecindad, que es de dos categorías: de origen colombiano, por sus padres, y nacido en país extranjero, pero que después ha manifestado su preferencia de nacionalidad, domiciliándose en Colombia; y de origen solamente hispanoamericano, que se establece en Colombia y pide ante la respectiva municipalidad que se le inscriba como colombiano. En tercer lugar se halla el colombiano por adopción, que es, como bien se comprende, el extranjero que solicita y obtiene carta de nacionalización, con lo cual da la prueba de que adopta la patria colombiana.

Justo es que, si bien la Constitución concede a las tres categorías de colombianos, conjuntamente, el mayor cúmulo de derechos que son propios de los nacionales, reserve ciertas ventajas políticas a los que lo son por nacimiento y tienen la calidad de *ciudadanos*.

Cuanto al privilegio de fácil nacionalización otorgado a los hispanoamericanos, los Constituyentes quisieron mantener con él un principio de confraternidad de raza y de instituciones análogas, bien que el ejemplo dado desde 1863 sola-

mentè haya sido seguido por Venezuela, en toda la América española. Es de esperar, sin embargo, que los pueblos hispano-americanos, a medida que vayan multiplicando sus relaciones, se den recíprocas prendas de confraternidad, facilitando el medio de establecer algún día una especie de nacionalidad *hispanoamericana*.

---

*Art. 9º La calidad de nacional colombiano se pierde por adquirir carta de naturaleza en país extranjero, fijando en él domicilio, y podrá recobrase con arreglo a las leyes.*

§ 9º Una vez definidos los medios por los cuales los individuos adquieren la calidad de colombianos, lógico es determinar los casos en que esta calidad se pierde.

La Constitución de 1863 reconocía dos causales para perder la calidad de colombiano; a saber:

1º Haber aceptado, sin previo permiso del Congreso, empleo, gracia o condecoración de un Gobierno extranjero;

2º Haber obtenido carta de naturaleza en país extranjero.

Los Constituyentes de 1886 han suprimido la primera causal, considerándola como nimiedad y cosa mezquina; o sea como una prohibición sin objeto, dado que nunca llegó el Congreso a negar permiso para la aceptación de empleos, condecoraciones o gracias de gobiernos extranjeros. Respecto del común de los ciudadanos, no hay razón para la prohibición general; pero sí se comprende la conveniencia del permiso previo, cuando se trata de empleos (como el de Cónsul) que han de ser ejercidos en Colombia, o de empleos o gracias que se otorguen por gobiernos extranjeros a empleados de la república, por cuanto la independencia de ellos puede sufrir menoscabo. Al segundo caso ha provisto la Constitución en su artículo 120 (inciso 18º) dando al Poder Ejecutivo (como

cosa más fácil y expeditiva), y no al Congreso, la atribución de conceder las respectivas licencias.

En cuanto a la pérdida de la calidad de colombiano por adquisición de carta de naturaleza en país extranjero, este artículo pone una sabia limitación: la de que el colombiano que adopte otra patria, *de derecho*, la adopte también *de hecho*, esto es, *fijando en ella su domicilio*. En esto se hizo hincapié, particularmente por indicación del Poder Ejecutivo, seguramente con el fin de impedir cierto abuso: el de varios colombianos que, pretendiendo ponerse bajo la protección de fuertes gobiernos extranjeros, con daño o desdoro para su propio país, continúan viviendo en Colombia como si fueran colombianos, y obteniendo todas las ventajas de tales, y tan sólo alegan o esperan poder alegar los privilegios de extranjeros, cuando les conviene sustraerse a la jurisdicción nacional.

Esto no será permitido. El que siendo colombiano quiera adquirir carta de naturaleza en país extranjero, deberá al mismo tiempo fijar allí su domicilio (esto quiso decirse con la frase gerundial *fijando en él domicilio*, para que el hecho coincidiera con el derecho); sin lo cual el individuo continúa siendo colombiano.

Por lo demás, el artículo 9º admite, como es justo, la rehabilitación, declarando que la calidad de colombiano podrá recobrase conforme a las leyes. Según las que regían, el procedimiento de rehabilitación se seguía ante la Corte Suprema de Justicia, y ella la decretaba, a pedimento del interesado. Pero en lo sucesivo será al Senado a quien, conforme al artículo 98 (atribución 1ª), corresponderá resolver sobre rehabilitaciones, en diversos grados, cuando se trate de la *ciudadanía*, esto es, de la calidad de *ciudadano*. Pero si se tratare de la calidad de *colombiano* o *nacional*, creemos que, mientras nuevas leyes no dispongan otra cosa, están vigentes las reglas establecidas por el Código Judicial, ya porque las disposiciones

que han regido no se hallan en oposición con ningún precepto constitucional, ya porque dicho Código subsiste<sup>1</sup>.

Por lo demás, parece innecesario demostrar la razón científica en que se funda la disposición del artículo que comentamos. Si bien es cierto que nadie nace donde quiere, sino donde se le hace nacer, es obvio que la nacionalidad, como fundamento de derechos y deberes para con el Estado, es un hecho convencional y voluntario, aunque tácito. Se supone que quien ha nacido o pedido su nacionalización en un país, tiene voluntad de pertenecerle, y que la manifiesta, mientras no hace uso de su libertad con un acto explícito de separación. Hay así un pacto implícito entre el individuo y el Estado, mediante el cual el primero empeña su fidelidad ante el segundo, y éste le imparte la protección consiguiente. Pero si un día el individuo nacional usa de su libertad natural eligiendo una patria adoptiva, esto es, nacionalizándose en otro Estado y fijando en él su residencia, la patria primitiva no lo mira como a un traidor: lo borra de la lista de sus hijos, sin perjuicio de dejarle abierto el camino de la rehabilitación. Así se concilian los derechos y deberes del Estado, con la libertad individual, que es sagrada en tanto cuanto sea inofensiva.

---

*Art. 10. Es deber de todos los nacionales y extranjeros en Colombia vivir sometidos a la Constitución y a las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.*

§ 10. Bien pudiera haberse suprimido este artículo, por innecesario, dado que la obediencia a la Constitución y las leyes de su patria es de derecho natural, para los nacionales, y que,

<sup>1</sup> La ley 57 de 1887, "sobre adopción de Códigos y unificación de la legislación nacional", ha declarado vigente este Código, con numerosas reformas, pero ninguna de éstas quita su fuerza a las disposiciones relativas a rehabilitación de la nacionalidad.

en cuanto a los extranjeros, el Derecho internacional impone aquel deber. Pero no está de más el artículo, ya porque ha existido en todas las constituciones colombianas, y conviene conservar las buenas tradiciones; ya porque, en cuanto a los extranjeros, la experiencia ha patentizado que no es inoficioso advertirles que están obligados a vivir en Colombia sometidos a la legalidad, y que deben respetar y obedecer a las autoridades. Con esta advertencia imperativa, puesta en la Constitución de la República, no pueden los extranjeros alegar ignorancia, si vienen al territorio colombiano.

En cuanto a los nacionales, menos es discutible aquel deber. No se comprende cómo podía subsistir sociedad alguna, si todos sus miembros no estuviesen sometidos a la legalidad y las autoridades, ora porque de la primera emanan todos los derechos y deberes civiles y políticos, y de las autoridades la eficacia de toda garantía; ora porque la vida social es un orden de cosas fundado en la reciprocidad de todo, de suerte que, quien alega en su favor el derecho y pide o recibe protección, necesario es que se someta al cumplimiento de los deberes correlativos.

---

*Art. 11. Los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos que se concedan a los colombianos por las leyes de la nación a que el extranjero pertenezca, salvo lo que se estipule en los tratados públicos.*

§ 11. La Constitución de 1863, y otras anteriores, habían incurrido en un grave error: el de igualar incondicionalmente a los extranjeros con los nacionales, otorgándoles, en absoluto, los derechos civiles y garantías individuales reconocidos a los colombianos. Lo que en Derecho de gentes es necesario y de justicia, es la reciprocidad de derechos y deberes; y a toda nación conviene ajustarse a esta regla, a fin de que las demás



tengan interés en otorgar concesiones a los nacionales de las otras, en gracia de las compensaciones que así se obtienen.

Colombia, por una imprudente filantropía llevada al exceso, o acaso con la mira de atraer una inmigración poco menos que quimérica (por ahora), concedió a manos llenas a los extranjeros todas las garantías individuales y todos los derechos civiles reconocidos a los colombianos; sin que por esto los colombianos fuesen tratados de igual manera en los países extranjeros, en materia de libertad de industria, adquisición de propiedades raíces, ejercicio de profesiones y otros ramos de la vida social.

El artículo 11 que aquí consideramos, coloca la asimilación de extranjeros a nacionales en su verdadero terreno: el de la reciprocidad. Así, no se ha querido mantener la igualdad anterior, sino que los extranjeros han de gozar en Colombia (salvo lo que se estipule por tratados) de *los mismos derechos* que se concedan a los colombianos por las leyes de las naciones a que los extranjeros pertenezcan. Así, por ejemplo, ya los norteamericanos no podrán adquirir bienes raíces en Colombia, por cuanto esto es prohibido a los colombianos y demás extranjeros en los Estados Unidos; a menos que se modifique la legislación americana, o que por tratados se estipule otra cosa. Esto es lo justo y conveniente.

---

*Art. 12. La ley definirá la condición de extranjero domiciliado, y los especiales derechos y obligaciones de los que en tal condición se hallen.*

§ 12. Siendo, como lo son, distintas las condiciones constitucionales e internacionales del *extranjero domiciliado* y del meramente *transeúnte*, se hace necesario definir los dos caracteres o calidades; y como sería impropia de la ley fundamental esta definición, que es y puede ser más o menos reglamen-

taria, los Constituyentes obraron con acierto al dejar a la ley común el encargo de regularizar este asunto. Por lo mismo, si de la condición de *extranjero domiciliado* se derivan especiales derechos y obligaciones, ya en relación con los transeúntes, ya con los nacionales y con el Gobierno, a la ley corresponde también definir tales derechos y obligaciones; sin que puedan estorbarlo otras naciones, dado que el asunto es de Derecho público interno o privativo. Además, la regla que se sienta está en armonía con los principios y prácticas del Derecho internacional.

---

*Art. 13. El colombiano, aunque haya perdido la calidad de nacional, que fuere cogido con las armas en la mano, en guerra contra Colombia, será juzgado y penado como traidor.*

*Los extranjeros naturalizados y los domiciliados en Colombia, no serán obligados a tomar armas contra el país de su origen.*

§ 13. Había faltado en las constituciones colombianas una disposición, en consonancia con lo que rige en otras naciones, y con especial rigor en Inglaterra, que calificase con la marca de traidor al colombiano que, aun cuando hubiese perdido la calidad de nacional, fuese cogido con las armas en la mano, en guerra contra Colombia. Este principio, ahora reconocido por nuestra Constitución, es de alta moralidad: él está en armonía con un deber de perpetua lealtad *moral* a la patria primitiva, que en nada se opone a la libertad con que el individuo puede adoptar distinta patria. Así la moral y la libertad quedan acordes.

Como consecuencia lógica del principio anterior, ningún extranjero naturalizado, ni domiciliado simplemente, en Colombia, puede ser nunca obligado a tomar armas contra el país

de su origen; hallándose así libre de que, llegado su caso, se le obligue a ser traidor a su patria actual o a la primitiva.

Benéfico sería que esta regla fuese solemnemente consagrada por todas las naciones civilizadas, como un principio universal de Derecho de gentes.

---

*Art. 14. Las sociedades o corporaciones que sean en Colombia reconocidas como personas jurídicas, no tendrán otros derechos que los correspondientes a personas colombianas.*

§ 14. Graves abusos se han cometido en Colombia, pretendiendo muchas veces la diplomacia extranjera que los extranjeros tienen, en materia de derecho civil y personería jurídica, privilegios que los hacen de mejor condición que a los nacionales. Si la personería jurídica de cualesquiera sociedades o corporaciones de nacionales, no puede ser ejercida sino conforme a las leyes de Colombia, y bajo la jurisdicción de sus tribunales y demás autoridades, claro es que a igual principio ha de estar sometida la misma personería que se reconozca a las sociedades y corporaciones extrañas que se establezcan en Colombia, ya sean de nacionales o de extranjeros.

Es más. Hubo magistrado que llegó a sostener oficialmente que las garantías individuales perdían su fuerza y respetabilidad desde que dejaban de estar vinculadas a *individuos* y aparecían en colectividad: como si así desapareciesen los individuos asociados y la razón justificativa de las garantías.

Este artículo ha querido evitar los dos abusos apuntados, teniendo el doble objeto de asegurar todo derecho individual o personal, aun cuando aparezca en asociación con otros, y de no otorgar a sociedades o corporaciones, a las cuales se reconozca personería jurídica, sino los mismos derechos que pertenezcan, en cada caso, a personas colombianas. Con esto se

conjura toda desigualdad entre nacionales y extranjeros, y entre el derecho individual ejercido ya personal, ya colectivamente. Es obvio que nadie puede pretender, en asociación, más de lo que individualmente le pertenece, y que, así como el derecho individual subsiste intacto cuando se asocia, el derecho colectivo no puede alcanzar mayor ensanche que el del individuo, que es su fundamento.

---

*Art. 15. Son ciudadanos los colombianos varones mayores de veintiún años que ejerzan profesión, arte u oficio, o tengan ocupación lícita u otro medio legítimo y conocido de subsistencia.*

§ 15. Una vez definida la condición general de colombiano o nacional, este artículo viene a definir la calidad de *ciudadano*. Si la primera es condición civil, común y de Derecho puramente social, la segunda es calidad política, particular y de Derecho constitucional o político.

Tienen la condición común de colombianos, y por lo tanto, derechos y deberes comunes de protección de la autoridad y de obediencia a las leyes, la mujer, el menor de edad, el vago y el mendigo; pero el Estado ha menester el concurso de aquellos de sus miembros que le ofrezcan ciertas garantías, para confiarles el ejercicio de las funciones públicas. Y como no es posible establecer una tarifa de aptitudes, la Constitución se reduce a formular una regla general como base de la presunción de que muchas personas tienen tales aptitudes.

La experiencia de las cosas humanas induce a creer que el varón (ente que obedece principalmente a la razón), y no la mujer (que obedece más al sentimiento y tiene poca independencia); el hombre de cierta edad cumplida, que juzga con algún criterio y cordura, y no el menor, que los tiene en grado escaso; y el que, mediante el ejercicio de profesión, industria

o trabajo lícito, tiene medios de vivir con relativa independencia y dignidad, son las personas aptas para ejercer la *ciudadanía*.

Así, como la ciudadanía consiste esencialmente en la aptitud para el servicio público, según la define el artículo 18, el que ahora comentamos hace la debida distinción entre el *nacional* y el *ciudadano*, y declara quiénes tienen esta segunda calidad; esto es, los *varones*, mayores de *veintiún* años y que ejercen *profesión, arte u oficio*, o tienen ocupación *lícita* (no prohibida por la ley), u otro medio *legítimo y conocido* de subsistencia. Todas estas condiciones son necesarias para ser *ciudadano*, y en lo que pueda estar sujeto a duda, la ley ha de estatuir lo conveniente.

Pueden alegarse en contra de lo dispuesto en este artículo diversas consideraciones, más o menos poéticas y filantrópicas; pero ninguna de ellas tiene la fuerza necesaria para destruir las demostraciones de la experiencia. Si se tratase de derechos *individuales*, propio de la mera *nacionalidad*, toda discusión sería inoficiosa. En este terreno no cabe otro principio que el de la igualdad; y aun así, las leyes civiles reconocen, en todo país civilizado, la necesidad de limitar el ejercicio del derecho, como acontece con las mujeres casadas, los menores de edad, los sujetos a interdicción judicial, etc. Sin esta limitación, protectora de los mismos que están sujetos a ella, no habría solidez en la familia, en la propiedad ni en las relaciones sociales.

Pero cuando se trata del derecho político, de la ciudadanía, esto es, de la aptitud que tengan los individuos para decidir más o menos de la suerte de sus coasociados y del Estado entero, ya como electores, ya como elegibles, la cuestión cambia de aspecto. Es de todo punto inadmisibles que el menor de edad (sin suficiente criterio, independencia y responsabilidad), ni el mendigo (que carece de medios de subsistencia y de dignidad en su miserable vida), ni el hombre perdulario (que no está adherido a la sociedad por intereses respetables, sino úni-

camente por los lazos del parasitismo), sean llamados a servir los puestos públicos, ni a decidir, por medio del sufragio, de los intereses y los destinos de la patria. Todo estímulo para la educación y el trabajo, y todo principio de moralidad y justicia, quedarían conculcados, si por igual se otorgase la ciudadanía a todos los simples miembros de la sociedad. El gobierno es asunto de razón, de ciencia y arte, y de justicia y previsión, no de mera filantropía y sociabilidad; y contra la evidencia de los hechos no valen razonamientos especiosos.

Cuanto a la ciudadanía de las mujeres, aun cuando ya se practica para lo municipal en algún Estado norteamericano (¿y qué no se ensaya en los Estados Unidos, inclusive el *mormonismo*?), Colombia está muy lejos de aceptarla, y con razón. Nadie aboga más que nosotros por que se dé a las mujeres una educación esmerada, pero práctica y digna de su sexo; nadie estima ni aprecia más que nosotros el talento y la cultura en la mujer, y la saludable y necesaria influencia que ella ejerce sobre el hombre individual, y sobre las costumbres y aspiraciones de la sociedad entera. Pero la verdad es la verdad: la mujer no ha nacido para gobernar la cosa pública y ser *política*, precisamente porque ha nacido para obrar sobre la sociedad por medios indirectos, esto es, gobernando el hogar doméstico y contribuyendo incesante y poderosamente a formar las costumbres (generadoras de las leyes) y a servir de fundamento y modelo a todas las virtudes delicadas, suaves y profundas.

Si fuera posible transformar moralmente a las mujeres y volverlas *ciudadanas*, habría que pensar seriamente en convertir a casi todos los hombres en mujeres, a fin de que la misión de éstas no quedase baldía. Y no alcanzamos a ver el provecho que se sacaría, suponiendo la posibilidad, de trocar los papeles de los dos sexos, deshaciendo la obra de la Providencia, y haciendo desatinos por enmendar a Dios la plana. En cuanto a Colombia, nos basta una sencilla reflexión para rechazar por

completo la ciudadanía de las mujeres: jamás mujer alguna la ha solicitado en Colombia; y cuando en 1853 se la ofrecieron espontáneamente los Constituyentes de la Provincia de Vélez, no hubo ni una sola que la aceptara. Lo que pone de manifiesto cuán quimérica es la pretensión de algunos de pervertir a nuestro excelente sexo femenino con el llamamiento al ejercicio de unas funciones políticas que le son por todo extremo impropias <sup>1</sup>.

---

*Art. 16. La ciudadanía se pierde de hecho cuando se ha perdido la nacionalidad.*

*También pierde la calidad de ciudadano quien se encuentre en uno de los siguientes casos judicialmente declarados:*

*1º Haberse comprometido al servicio de una nación enemiga de Colombia;*

*2º Haber pertenecido a una facción alzada contra el Gobierno de una nación amiga;*

*3º Haber sido condenado a sufrir pena aflictiva;*

*4º Haber sido destituido del ejercicio de funciones públicas, mediante juicio criminal o de responsabilidad;*

*5º Haber ejecutado actos de violencia, falsedad o corrupción en elecciones.*

*Los que hayan perdido la ciudadanía podrán solicitar rehabilitación del Senado.*

§ 16. Fácilmente se comprende que, si la calidad de ciudadano es honorífica, dado que quien la posee está en capacidad de asociarse a la obra del gobierno, y no es un mero individuo, la Constitución que la otorga puede retirarla por justas causas, con un fin de moralización, de justicia y defensa del Es-

<sup>1</sup> Bien se comprenderá que en manera alguna rechazamos, sino que aplaudimos, la benéfica participación que se da a las mujeres de cierta condición civil, en la enseñanza pública, en oficinas telegráficas y de correos, y en otras posiciones análogas. Pero esto no es asunto de ciudadanía ni acarrea intervención en la política propiamente dicha.

tado. Y desde luego, es obvio que, de hecho, la ciudadanía se pierde cuando se pierde la nacionalidad, puesto que no es posible ser ciudadano sin ser nacional.

Pero hay otros motivos muy justos de pérdida de la ciudadanía, y son aquellos que, de suyo, constituyen la prueba de una indignidad manifiesta. Y esta indignidad es de dos clases: o proveniente de traición, o falta de lealtad a la patria; o proveniente de actos que dan testimonio de una conducta contraria a las necesidades internas del orden social, y especialmente a las que se relacionan con el ejercicio mismo de la ciudadanía.

A la primera clase de faltas corresponden, el hecho de haberse comprometido al servicio de una nación enemiga de Colombia, lo que constituye traición directa y notoria; y el de haber pertenecido a una facciónalzada contra el Gobierno de una nación amiga, lo cual envuelve una traición indirecta y presunta, por cuanto puede acarrear desavenencias o dificultades a Colombia. En este segundo caso, si el faccioso o rebelde contra un Gobierno amigo pierde su neutralidad en el país de la facción, conforme al Derecho de gentes, justo es dejarle allí sin protección, a merced del Gobierno agredido.

En cuanto a la segunda clase de causales, es notoria su gravedad en relación con la ciudadanía. Quien por sus delitos se pone en pugna con la sociedad y atenta a la moral o la ley, mereciendo ser condenado a sufrir pena aflictiva (esto es, corporal grave y humillante); quien es destituido del ejercicio de funciones públicas, mediante juicio criminal o de responsabilidad, recibiendo así, por fallo judicial, la marca de la delincuencia, o de la infidelidad en el desempeño de un cargo público; o quien comete el gravísimo atentado de falsear las elecciones (que son la base fundamental del gobierno representativo), con actos de violencia, falsedad o corrupción; da la medida de su incapacidad moral para ejercer en la república las augustas funciones de elector, o para recibir en depósito el



cuidado de los comunes intereses, en calidad de funcionario público.

Está en razón que ninguna pena sea perpetua, en cuanto su naturaleza misma permita que el culpado y penado se rehabilite con actos de virtud que comprueben su arrepentimiento y enmienda. Por eso la Constitución permite que los que han perdido la ciudadanía puedan obtener su rehabilitación. Toca a la ley determinar el procedimiento y las formalidades. En cuanto a la entidad que ha de otorgar la rehabilitación, este artículo 16 ha dado la atribución al Senado, en lugar de la Corte Suprema, a quien la ley había atribuído esta rehabilitación y la de la calidad de *colombiano*. Seguramente se quiso que, al tratarse de la calidad de *ciudadano*, que es de carácter político, y no individual solamente, se buscase la decisión también en un cuerpo político, y no en uno judicial; dejándose libre acción a la apreciación de la conveniencia y de los merecimientos. Difícilmente pueden los jueces de derecho obrar con la conveniente discreción (obligados como están a sujetarse a una tarifa de pruebas y a dar aplicación a leyes precisas), cuando se trata de asuntos en que caben las consideraciones políticas. Creemos, por lo tanto, que anduvieron acertados los Constituyentes, cuando confirieron al Senado la atribución de que se trata.

---

*Art. 17. El ejercicio de la ciudadanía se suspende:*

*1º Por notoria enajenación mental;*

*2º Por interdicción judicial;*

*3º Por beodez habitual;*

*4º Por causa criminal pendiente, desde que el juez dicte auto de prisión.*

§ 17. Así como puede perderse la ciudadanía, puede suspenderse su ejercicio, lo que es lógico; pero también, siendo la

pérdida cosa mucho más grave que la suspensión, han de ser menos graves, y de carácter transitorio, los motivos de esta suspensión.

Es posible la curación del mal de la enajenación mental, que imposibilita a quien lo padece para ejercer funciones públicas y sufragar en las elecciones; es posible también que cese al cabo del algún tiempo la interdicción judicial; puede llegar a corregirse el que tiene el hábito de la beodez; y es aún más transitorio, por su naturaleza, el impedimento que pesa sobre el que tiene causa criminal pendiente, y puede ser absuelto, o no ser condenado a sufrir pena aflictiva, o a la de destitución. Si todas estas causales son transitorias, transitoria ha de ser también la consecuencia, y por lo tanto, limitarse el efecto a una suspensión.

A. Nótanse en este artículo dos innovaciones, y no respecto de la Constitución de 1863 (que no admitía en caso alguno la suspensión de la ciudadanía, asunto dejado a la legislación de los Estados), sino de otras constituciones anteriores, que admitieron como causales de suspensión la interdicción judicial y el hecho de tener causa criminal pendiente. Hánse añadido otros dos motivos:

La enajenación mental, y

La beodez habitual.

Bien se comprende que, habiéndose de fijar largos períodos para la duración de algunos cargos, y siendo vitalicios otros (los de magistrados de la Corte Suprema y de los Tribunales superiores), no sería prudente dejar sin remedio el caso de que uno de aquellos funcionarios se hallase incapacitado, por enajenación mental, para ejercer sus funciones.

En cuanto al caso de beodez habitual, como se ha dado muchas veces el escándalo de que diversas funciones públicas, legislativas, gubernativas o judiciales, sean ignominiosamente ejercidas por personas que, sin respeto alguno por su propio

decoro ni por el de la nación, se han degradado con el vicio de la beodez, se ha querido poner remedio a este mal en la Constitución, código inspirado por un profundo sentimiento de moralidad. Cuando el alcoholismo hace tan desastrosos progresos en todas partes (sin que Colombia se haya sustraído a tan terrible azote), no está de más ningún esfuerzo que hagan los legisladores para extirparlo, o al menos minorarlo.

B. No dice expresamente este artículo que la suspensión de la ciudadanía deba ser, como la pérdida, judicialmente declarada; pero esto se sobreentiende, por cuanto nadie puede ser penado sino previo juicio y a virtud de sentencia (artículo 28), y la privación de los derechos políticos, ya sea absoluta, ya temporal, es una pena; es una degradación que sufre el colombiano, que le desdora ante la sociedad, por la nota de incapacidad que lleva consigo. La ley, pues, debe determinar el procedimiento judicial que ha de seguirse, y según la categoría del ciudadano que debe perder la ciudadanía o quedar suspenso de ella, atribuir el conocimiento de estos juicios a los jueces o tribunales más adecuados.

Por lo tocante a la beodez, si en ella incurren los magistrados, el caso es de mala conducta; y como toca a la ley definirla (artículo 147) y determinar los trámites y formalidades que deban observarse para declarar la falta por sentencia judicial, claro es que no cabe en este asunto arbitrariedad alguna. En lo demás, todo dependerá también de las leyes.

---

*Art. 18. La calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa, indispensable para ejercer funciones electorales y poder desempeñar empleos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción.*

§ 18. Este artículo viene a dar, por decirlo así, la razón de las disposiciones contenidas en los artículos 15, 16 y 17, en

cuanto califican a los *ciudadanos* y estatuyen lo relativo a la ciudadanía. Con efecto, échase de ver que el objeto de crear una categoría de *ciudadanos*, distinta de la de simples *nacionales* o colombianos, es reconocerle la *aptitud política*; o en otros términos, declarar quiénes de entre los nacionales llenan una *condición previa, indispensable*, para ejercer funciones electorales (base del gobierno electivo-representativo), y para poder desempeñar empleos públicos que lleven anexa *autoridad o jurisdicción*.

Y aquí conviene explicar la distinción que se hace respecto de los empleos públicos. Es claro que sin ser colombiano, ni menos ciudadano, puede una persona (de uno u otro sexo) servir con plena competencia un empleo público, ya en el ramo de la enseñanza o la beneficencia, ya en la telegrafía, en los correos o en cualquiera oficina pública, si las funciones no traen consigo el ejercicio de jurisdicción o autoridad. La jurisdicción o autoridad es función propia de la soberanía, del Gobierno en su más rigurosa acepción; y sería ilógico que tal función pudiera ser ejercida por quien no tuviese la calidad de ciudadano.

Es, pues, *ciudadano* en ejercicio, según la Constitución, el nacional o colombiano varón que tiene o posee la *aptitud política*, o sea la capacidad legal para intervenir en la cosa pública, ya como elector, si a esto es llamado, ya como elegible o nombrable para un empleo público que lleva anexa alguna *autoridad o jurisdicción*. Fuera de estos casos, la ciudadanía no es necesaria para obtener empleos públicos, ni menos para ejercer derechos puramente civiles.

*Biblioteca Popular de Cultura Colombiana*

*José María Samper*

**DERECHO PUBLICO INTERNO DE COLOMBIA**

**Historia**

UNIVERSIDAD NACIONAL  
Facultad de Ciencias  
Herminias Biblioteca

*Publicaciones del Ministerio de Edu-  
cación Nacional, bajo la dirección de  
la Revista "Bolívar".*

*Prensas del Ministerio de Educación Nacional*

1951

342.9861

105972

S192 de

f. 1

ej. 1

DERECHO PUBLICO INTERNO  
DE COLOMBIA

---

HISTORIA CRITICA

DEL

DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO

DESDE 1810 HASTA 1886

POR

JOSE MARIA SAMPER

*Ex-miembro del Consejo Constituyente de 1886.  
I. C. de la Real Academia Española y de número  
de la Colombiana.—Vicepresidente de la Corte  
Suprema de Justicia de Colombia.—Antiguo  
Senador y Representante.—Antiguo Ministro  
Plenipotenciario, etc. etc.*

TOMO I

DEPARTAMENTO DE HISTORIA

Centro de Documentación

No. 2-211

BIBLIOTECA POPULAR DE CULTURA COLOMBIANA

*Edición tomada de la de 1886,  
con un prólogo del doctor*

FRANCISCO DE PAULA PÉREZ



## INTRODUCCION

### OBJETO Y ESPIRITU DE ESTE ESTUDIO

*Dios ha querido, en su infinita sabiduría y misericordia, dotar al hombre, como sér moral pensante, de una facultad que, sirviéndole de luz interna, así para guiarle en lo presente como para ayudarle a formar juicio cierto sobre lo pasado, le ilumina los senderos de lo porvenir. Esta luz de acción puramente personal, pero que es el secreto de las relaciones humanas, es la CONCIENCIA; y si por ella nos ponemos en comunicación con Dios, no menos nos sentimos ligados, en razón de nuestras acciones, a los demás hombres. Los pueblos, a su vez, tienen una conciencia colectiva como lo es su existencia y como lo son sus procedimientos y aspiraciones; y esa conciencia es la Historia, o por mejor decir, su propia historia. Ellos la van formando, a medida que viven y se desarrollan, y en ella van preparando la glorificación o la condenación de sus actos; y así, estudiando la vida que han vivido en épocas más o menos determinadas y prolongadas, fácil les es darse cuenta, por los infortunios que han sufrido, y por el encadenamiento lógico de éstos, de los errores y faltas en que han incurrido.*

*Desde 1810 hasta 1886 la vida de Colombia ha sido revolucionaria, no obstante el goce de algunos periodos de paz. Puede afirmarse que durante estos tres cuartos de siglo, la revolución ha sido permanente, porque cuando no se ha patentizado con las violencias de la guerra civil, ha subsistido latente en las ideas, en las aspiraciones de los partidos y en la inestabilidad de las instituciones y de los intereses. Y para que la enseñanza histórica sea más patente y más fructuosa, del*

*encadenamiento de los hechos se desprende una verdad irrefutable, a saber: que cada vez que la acción revolucionaria ha ido demasiado lejos en el sentido democrático, la correspondiente reacción ha venido a enfrenarla, a corregirla y balancearla en favor de la autoridad; y que, a su vez, cada exceso prolongado en el uso de la autoridad, ha hecho geminar nuevos esfuerzos en el sentido del liberalismo revolucionario.*

*Ha habido, pues, en el movimiento político de Colombia, desde 1810 hasta 1886, una especie de flujo y reflujo fatales, inevitables en opuestos sentidos; algo como una antinomia permanente, no sólo entre doctrinas más o menos exageradas, pero opuestas, respecto de un mismo principio —el republicano—, sino también respecto de la forma con que se le ha querido plantear: la federación, o la centralización. Bastará una rápida ojeada sobre la historia política de Colombia, y particularmente sobre la historia de su Derecho constitucional, para justificar las dos observaciones precedentes.*

*La revolución iniciada en 1810, con notoria espontaneidad de sentimientos patrióticos, pero sin ningún espíritu práctico de organización ni de gobierno, desencadenó, entre 1810 y 1815, un flujo de ideas federalistas y de teorías democráticas que condujo a la completa desorganización de los elementos civiles y políticos creados por la unidad del Virreinato; y a la desunión y la anarquía de seis o siete repúblicas aparentemente ligadas por un pacto federal, y de unas cuantas Provincias sometidas al poder peninsular (como las de Santamarta, Panamá y Popayán), se substituyó la autoridad de los Pacificadores de 1816, no solamente unitaria con exceso y depresiva de todo principio liberal, sino tiránica, rencorosa y terriblemente sanguinaria.*

*Si Morillo, Sámano y sus tenientes hubiesen procedido con moderación, para reprimir el movimiento revolucionario, —moderación tanto más justa y necesaria cuanto había sido blanda y generalmente de incruentos resultados la conducta de los pró-*

*ceres o gobernantes neo-granadinos—, es seguro que con facilidad se habría apagado el incendio, gracias a la buena índole de estas poblaciones y a la suavidad con que había sido conducida la revolución por unos hombres sanos y convencidos, que eran filósofos humanitarios y de nobilísimo carácter, esencialmente españoles por la sangre, la aducación y el temperamento*

*Pero la sanguinaria y terrible tiranía de los pacificadores hizo lo que no habían alcanzado a hacer las actas de pronunciamientos populares y los pactos y constituciones federalistas de cinco o seis años: cavó un profundo abismo entre "patriotas" y "realistas", entre "independientes" y "peninsulares"; cubrió de sangre y desolación todo el restablecido Virreinato; formó la convicción, la pasión y la idea del sacrificio donde no habían existido sino el sentimiento patriótico, el espíritu de imitación y la novelería republicana; hizo imposible toda conciliación; creó el odio entre los pueblos americanos y el español, e hizo comprender a los patriotas, que no les quedaba más camino de salvación que el de la lucha a muerte. Así los excesos de la política autoritaria practicada de 1816 a 1821, hicieron ganar irresistible fuerza al espíritu de independencia, lo que dio por resultado el triunfo de la idea republicana, de 1819 a 1822, con tendencias notoriamente democráticas.*

*Pero si el legítimo y bien entendido interés de la concentración de fuerzas, necesaria para asegurar la independencia y crear un poder nacional respetable, había inspirado la excelente idea de fundar la República de Colombia —compuesta de tres antiguas colonias, esto es, un Virreinato, una Capitanía general y una Presidencia;— los Constituyentes de 1821 fueron demasiado lejos, y centralizando con exceso el ejercicio de la autoridad, en un inmenso territorio, crearon imposibilidades de gobierno que eran inevitables.*

*¿Cuál podía ser el remedio? ¿Lo sería acaso la federación? Nó. El remedio había de consistir en una sabia descentraliza-*

*ción administrativa, sin perjuicio de la grande unidad política. Pero al exceso de centralización se quiso oponer el exceso en la concentración. Así, cuando la ley de 1827 convocó una Convención constituyente, los hombres que dirigieron el movimiento popular fueron a dar al extremo contrario de lo que censuraban con razón; y la Convención de Ocaña (1828) al proclamar, casi por los dos tercios de sus votos, las instituciones federales, de tal modo alarmó a unos y estimuló a otros, que al propio tiempo provocó la reacción en el sentido dictatorial, y preparó el movimiento separatista que dos años después había de acarrear la disolución de Colombia.*

*A su vez las medidas dictatoriales del Libertador y sus amigos fomentaron la reacción liberal que se puso de manifiesto en las constituciones y los acontecimientos de 1830 y 1832; en 1836 los excesos del liberalismo santanderista ocasionaron la división del partido liberal y la formación y triunfo del conservador; y el movimiento revolucionario federalista de 1840, trajo consigo la reacción autoritaria y centralizadora de 1842-43.*

*Rebecho el liberalismo, de 1848 a 1849, tomó rumbo sin medida en el sentido de las reformas, y a tal punto las exageró, excediendo ellas con mucho a las necesidades de la Nación, que provocó nueva división de los liberales, llevada hasta la guerra civil, ocasionó la insurrección militar, con formas dictatoriales, de 1854, y abrió el camino al partido conservador para recuperar el poder.*

*Tornó la idea federalista a dominar los espíritus, por razones que en su lugar expondremos, y por primera vez se vio establecerse pacíficamente la federación; —no una federación directamente dissociadora, como la adoptada en 1811 y la proclamada en 1840,— sino moderada en sus formas, y en cierto modo obra de la conciliación entre los grandes partidos. Pero tan virtualmente la federación contenía talvez el germen del desorden y de la anarquía, que la Constitución de 1858, no*

*obstante su moderación, su liberalismo y el sello que ambos partidos le habían puesto, no fue parte a conjurar una nueva tempestad revolucionaria.*

*Triunfó la revolución federalista o liberal de 1860, y, mediante este triunfo, la federación fue llevada a sus últimas consecuencias. Los veintidós años de práctica de la Constitución de 1863 se han contado por otros tantos de inquietud y zozobra; de inestabilidad en los Estados, bajo la estabilidad aparente de un pacto fundamental artificialmente irreformable; de graves trastornos generales ocurridos en 1865, 1867, 1876, 1879 y 1884; de casi innumerables constituciones locales, fruto de la anarquía y de las rebeliones triunfantes; de complicaciones de todo linaje, descrédito de las instituciones republicano-democráticas, y perversión completa de las ideas y las costumbres populares.*

*Al cabo, el problema que se comenzó a plantear desde 1855, con la creación del Estado de Panamá, no pudo resolverse sino con una nueva revolución. No se halló el modo de desatar el nudo, y fue cortado. La soberanía de los Estados desapareció de hecho, por consecuencia de la guerra civil; el partido federalista sucumbió, y la reacción recobró toda su fuerza en el sentido de la centralización.*

*Tal es el resumen de la historia del Derecho constitucional de Colombia; y si lo hemos anticipado en este estudio, a reserva de hacer, respecto de cada época, las reflexiones pertinentes, es porque esta conclusión anticipada, esta síntesis de nuestra historia conduce a preparar los ánimos a la indulgencia. Si todos en Colombia han cometido faltas o incurrido en errores: si todos los movimientos de acción y de reacción han obedecido a una especie de fatalidad lógica, encadenándose con luminosa evidencia: si en el fondo de todas las luchas y reformas se ha mantenido incólume la idea republicana, unida a la de la independencia nacional; y si el patriotismo de unos y otros ha sido notorio, no obstante el extravío y los excesos de*

*unos u otros, es patente que todas las luchas sostenidas sólo indican la pertinaz gestación y elaboración del derecho, así en su concepción como en su fórmula; pues en rigor, no se ha disputado sino por fijar la mayor o menor cantidad de poder de la libertad o de la autoridad, de la fuerza individual o de la colectiva, y unos y otros han perseguido y solicitado, por diversos caminos, un ideal de bien público y justicia.*

*¿Quiénes han comprendido mejor aquel ideal? ¿Quiénes son los que se han acercado más a él? La respuesta a estas preguntas ha de suministrarla con elocuente severidad la historia, si quiera abreviada, pero leal y sincera, de nuestro Derecho constitucional; pues si se comparan los orígenes de todas las constituciones colombianas, el diverso espíritu que las ha inspirado, la índole de sus disposiciones, las dificultades con que han tropezado en la práctica, y los resultados que han producido, no podrá menos de venirse en conocimiento de las verdades supremas que rigen el Derecho público, así como hay verdades superiores que rigen el Derecho civil y toda la economía de los Estados. De ahí la necesidad de una recíproca indulgencia en el modo con que los colombianos hemos de apreciar nuestra propia obra —la fundación y el perfeccionamiento del Derecho constitucional patrio,— comenzada desde 1810, y en tela de juicio todavía.*

*Lo que acabamos de exponer a grandes rasgos, como síntesis, patentiza que la historia de nuestro Derecho constitucional es, en compendio, la historia de nuestras revoluciones; porque no ha existido ni una sola de nuestras constituciones, ya nacionales, ya de los Estados que últimamente componían la Unión Colombiana, que no haya sido el inmediato fruto de una revolución o insurrección triunfante; o que, al ser pacíficamente discutida y expedida, no haya servido de pretexto para una posterior insurrección. Y como toda nuestra historia republicana, desde 1810 hasta la actualidad, ha sido un encadenamiento de revoluciones y reacciones, sin temor de exagerar la*

*verdad pudiera afirmarse que los anales críticos de nuestro Derecho constitucional, en todo su desenvolvimiento desde la proclamación de la Independencia, contienen en sustancia la historia política y social de nuestra patria como nación soberana.*

*No es una simple reseña histórica de constituciones, así parciales, o de Provincias o Estados, como nacionales, la que nos proponemos hacer en el presente estudio. Aspiramos a deducir del encadenamiento mismo de los hechos, la filosofía del Derecho constitucional, poniendo de manifiesto la verdad que se desprende de la sana concepción y la práctica de los principios proclamados en teoría, según que éstos se han acomodado o no a las verdaderas necesidades y condiciones de la sociedad colombiana y a las leyes de estabilidad que rigen, por modo ineludible, la vida política de todos los pueblos civilizados.*

*Pero como es patente el enlace íntimo de todos los hechos que afectan al Derecho constitucional, con las tendencias y los actos de los partidos políticos, surge del asunto mismo un escollo que a todo precio queremos evitar. Queremos hacer un estudio de crítico de la historia, y no una obra de partido o de sentimiento político; queremos deducir de la investigación una síntesis para la ciencia constitucional, que sirva para todos, y no un cúmulo de consecuencias que glorifiquen o depriman a determinados partidos. Por lo tanto, si la necesidad de apreciar los hechos nos ha de obligar a hacer frecuentes alusiones a los partidos o los personajes políticos que han impreso en las constituciones el sello de su autoridad, evitaremos, sin embargo, toda apreciación o calificación que pueda lastimar a los contendientes y colocarnos en el terreno candente de la política propiamente dicha. De otra suerte, no procederíamos conforme al deber moral que nos obliga a la más estricta imparcialidad, y a exponer lealmente a la juventud estudiosa el resultado de una investigación que, guiada por el patriotismo y el amor a la ciencia, no debe conducir a ninguna denigra-*

*ción ni glorificación de personas o de partidos, sino a poner de manifiesto la verdad científica, tal como la historia y la experimentación colectiva y de largos años la presentan.*

*Por lo demás, debemos advertir que, si hemos tenido a la vista todos los documentos existentes, producidos desde 1810, que se relacionan con el Derecho constitucional, también hemos consultado escrupulosamente, por lo tocante a los hechos históricos, los documentos oficiales y los escritos de Restrepo, Groot, Vergara, Quijano Otero, Posada, Plaza, Miller, Páez, Santander, González, Díaz y Baralt, Larrazábal, Espinosa y demás historiadores nacionales, venezolanos, ecuatorianos, etc.*

JOSE M. SAMPER

*Bogotá, mayo 31 de 1881.*



# INDICE

	Págs.
Prólogo .....	vii
Introducción .....	1

## PRIMERA PARTE

### (ÈPOCA REVOLUCIONARIA)

Capítulo	I—Antecedentes .....	11
—	II—Primeros movimientos de 1810 .....	21
—	III—Las primeras Constituciones .....	48
—	IV—Progreso del Derecho Constitucional .....	76
—	V—Apogeo y ruina de la federación .....	106
—	VI—Tiempo de transición .....	127

## SEGUNDA PARTE

### (ÈPOCA DE LA GRAN COLOMBIA)

Capítulo	I—Constitución de Colombia .....	145
—	II—Tendencias contrarias sobre reforma constitucional. .....	162
—	III—El Congreso "Admirable" y la disolución de Colombia .....	176

## TERCERA PARTE

### (ÈPOCA DE LA NUEVA GRANADA)

Capítulo	I—Reconstitución fundamental .....	197
—	II—Reforma constitucional .....	210
—	III—Reformas preparatorias de la federación .....	235

## CUARTA PARTE

(ÉPOCA FEDERAL)

Capítulo	I—La Constitución de 1858 .....	249
—	II—Preludios de la Constitución de 1863 .....	265
—	III—La Constitución de 1863 .....	282
—	IV—La Unión Colombiana .....	304
—	V—La nueva Colombia .....	333
	Conclusión .....	355
	Constitución de la República de Colombia.—Preámbulo .....	377
Título	I—De la Nación y el Territorio .....	377
—	II—De los habitantes: nacionales y extranjeros .....	379
—	III—De los derechos civiles y garantías sociales .....	382
—	IV—De las relaciones entre la Iglesia y el Estado .....	388
—	V—De los Poderes nacionales y del servicio público .....	389
—	VI—De la reunión y atribuciones del Congreso .....	390
—	VII—De la formación de las leyes .....	394
—	VIII—Del Senado .....	397
—	IX—De la Cámara de Representantes .....	399
—	X—Disposiciones comunes a ambas Cámaras y a los miembros de ellas .....	400
—	XI—Del Presidente y del Vicepresidente de la República .....	402
—	XII—De los Ministros del Despacho .....	409
—	XIII—Del Consejo de Estado .....	410
—	XIV—Del Ministerio público .....	411
—	XV—De la Administración de justicia .....	412
—	XVI—De la Fuerza pública .....	416
—	XVII—De las elecciones .....	417
—	XVIII—De la Administración departamental y municipal .....	418
—	XIX—De la Hacienda .....	422
—	XX—De la reforma de esta Constitución y abrogación de la anterior .....	424
—	XXI—Disposiciones transitorias .....	424

UNIVERSIDAD NACIONAL  
Facultad de Ciencias  
Humanas  
Biblioteca

## TITULO IX

### DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

*Art. 99. La Cámara de Representantes se compondrá de tantos individuos cuantos correspondan a la población de la república, a razón de uno por cada 50,000 habitantes. Por cada representante se elegirán dos suplentes.*

§ 99. Si en el Título XVII, que trata de las elecciones, se determina el modo de elegir los representantes y la fuente social de donde ellos emanan, el presente artículo solamente fija la proporción en que la población de la república es representada por los diputados del pueblo, que en Colombia llevan y han llevado siempre el nombre de *representantes*. Para una población como la que tiene Colombia, de cerca de cuatro y medio millones de almas, que podrá ser de seis al fin del presente siglo, no es excesiva una representación de ochenta a cien miembros de la Cámara; por lo que se ha mantenido la base de cincuenta mil individuos para cada representante. Así la representación del pueblo colombiano depende de un trabajo de estadística que haga conocer el guarismo de la población, y de un agrupamiento de distritos municipales, obra de la ley, que junte las poblaciones necesarias para componer secciones de a cincuenta mil almas. Y esto ha de ser así, por cuanto, según lo haremos ver al comentar el Título XVII, el *escrutinio de lista* que antes prevalecía, ha sido desechado para la elección de representantes, reemplazándolo la elección por círculos o *distritos electorales*, esto es, la elección uninominal.

En cuanto a la representación misma, se adoptó igual regla que para los senadores: por cada representante se han de elegir

dos suplentes; con lo cual, sin tener que apelar a nueva elección parcial, en caso de vacante, queda asegurada la representación de cada distrito electoral, pues sería rarísimo que faltasen, dentro del período de cuatro años, el principal y los dos suplentes.

---

*Art. 100. Para ser elegido representante se requiere ser ciudadano en ejercicio, no haber sido condenado por delito que merezca pena corporal, y tener más de veinticinco años de edad.*

§ 100. Guiados por el propósito de dar a la Cámara de Representantes un carácter *popular*, los Constituyentes arbitraron todos los medios conducentes a este fin, compatibles con el buen gobierno, a saber: darles por base la población; señalar su fuente en distritos electorales iguales; hacerlos renovables por períodos menores que los determinados para los senadores, y exigirles muy elementales cualidades de elegibilidad.

Así el que puede ser elegido representante no necesita ser colombiano por *nacimiento*, sino simplemente *ciudadano en ejercicio*, con sólo dos condiciones: la una, que jamás haya sido condenado por delito que merezca pena corporal; la otra, que su edad sea un poco mayor que la del simple ciudadano. En cuanto a lo segundo, salta a los ojos la necesidad de que el individuo elegible para ser legislador, tenga mayor edad que los ciudadanos que han de votar para elegirlo; y esto es tanto más necesario, cuanto una dolorosa experiencia ha hecho ver en Colombia que la Cámara de Representantes podía llenarse de jóvenes sin ninguna madurez de criterio, y hasta de estudiantes sin respetabilidad alguna.

Hace honor a los Constituyentes el haber prohibido que sea electo representante todo individuo que hubiere sido condenado por delito merecedor de pena corporal. Quien en tal

ignominia cae, mal puede nunca ser representante de la nación; y aunque el caso sea raro, bueno es, por respeto a la moral, que se consigne la prohibición. Sólo es de extrañar que los redactores del proyecto de Constitución hubiesen olvidado hacer extensivo a los senadores el impedimento relativo a los representantes.

---

*Art. 101. Los representantes durarán en el ejercicio de sus funciones por cuatro años, y serán reelegibles indefinidamente.*

§ 101. Todas las razones que militan para justificar la indefinida reelegibilidad de los senadores, son aplicables a los representantes, tanto más cuanto éstos, no teniendo que ejercer funciones administrativas, numerosas y de suma importancia, cual las ejerce el Senado, a virtud del artículo 98, carecen totalmente de medios de influencia o de acción sobre los electores, salvo lo que puede provenir del prestigio del mérito personal o de las relaciones sociales.

Por lo tocante al período de duración de los representantes, la Constitución lo ha fijado en cuatro años (un tercio menos que el de los senadores), con el fin de facilitar una renovación más pronta de los elegidos, que permita al pueblo manifestar su opinión; sin perjuicio de la estabilidad, que se comprometería con elecciones muy frecuentes, como lo eran las anteriores (1863 a 1885), que se hacían cada dos años.

Discutióse en el Consejo Constituyente, con no poco interés, sobre si sería más conveniente reducir a tres años el período de duración de los representantes, y así se acordó, por cuanto la reunión del Congreso había de ser anual. Pero después cambió de opinión el Consejo, por sugestión del Ministerio, a quien no gustaban las reuniones anuales, y en una sesión del mes de julio quedó modificado este punto substancialísi-

mo, resolviéndose que las reuniones del Congreso fueran bienales. No pudiendo entonces coincidir con los bienios legislativos el período de tres años, que era muy aceptable, hubo que escoger entre el de dos, demasiado corto y reducido a una sola legislatura ordinaria, y el de cuatro años, que se adoptó, comprensivo de dos legislaturas.

Hubo delegatarios muy deseosos de que se adoptase la regla de la renovación de los representantes por mitad de su número, a fin de obtener de esta Cámara las mismas ventajas que procurará la renovación de los senadores por terceras partes. Pero se renunció a dicho pensamiento, por tres razones, a saber:

Primera, porque debiendo ser bienales las reuniones ordinarias del Congreso, resultaría que la mitad del número de los representantes nunca prestaría sus servicios sino en una ocasión, y su experiencia de un bienio sería inútil en el siguiente;

Segunda, porque siendo elegibles uninominalmente los representantes, por distritos, cada vez que hubiese renovación de ellos, por mitad, solamente harían uso de la función del sufragio la mitad de los distritos electorales de la república; faltando así la manifestación general o *nacional* del estado de la opinión; y

Tercera, porque debiendo ser la Cámara de Representantes la más popular, convenía que su renovación fuese total, a fin de que la nación entera manifestase su opinión en elecciones completas y simultáneas de toda la república.

Es de sentir que no esté reducido a tres años el período de duración de los representantes, funcionarios destinados, por su origen popular, a ser la más genuina expresión del estado en que se halla la opinión pública. Pero una vez cometido el error de hacer bienales las reuniones ordinarias del Congreso, no quedaba otro recurso, para conjurar mayores males, que extender hasta dos legislaturas (cuatro años) la duración de los representantes.

*Art. 102. Son atribuciones de la Cámara de Representantes:*

*1ª Examinar y fenecer definitivamente la cuenta general del Tesoro;*

*2ª Iniciar la formación de las leyes que establezcan contribuciones u organicen el ministerio público;*

*3ª Nombrar dos Consejeros de Estado;*

*4ª Acusar ante el Senado, cuando hubiere justa causa, al Presidente y al Vicepresidente de la República, a los Ministros del Despacho, a los Consejeros de Estado, al Procurador general de la Nación y a los magistrados de la Corte Suprema;*

*5ª Conocer de las denuncias y quejas que ante ella se presenten por el Procurador de la Nación o por particulares, contra los expresados funcionarios, excepto el Presidente y Vicepresidente, y si prestaren mérito, fundar en ellas acusación ante el Senado.*

§ 102. Así como el Senado tiene atribuciones especiales, unas de carácter judicial y otras gubernativas o administrativas, de igual modo la Cámara de Representantes tiene algunas que le son propias. De ellas la primera y tercera se refieren al Gobierno de la nación, la segunda a la iniciación de las leyes, y la cuarta y quinta al ejercicio del ministerio público o fiscal.

A. Si al Congreso pertenece privativamente la función de dar leyes, y las más importantes de éstas son las de presupuestos de rentas y gastos, como principal objeto del sistema representativo, natural es exigir que el Gobierno rinda, por cada período fiscal, cuenta general de la situación del Tesoro, de la cual resulte la demostración de lo que legalmente se haya percibido por rentas y se haya gastado en el servicio público. Y como la Cámara de Representantes está en más directo contacto con el pueblo, puesto que emana de una elección hecha directamente por distritos electorales que son grupos de la población nacional, justo es que a esa corporación se atribuya el encargo de fiscalizar la administración de los caudales públicos, y examinar y fenecer la cuenta general del Tesoro.

B. Por idénticas razones ha de tener la Cámara de Representantes la iniciativa en la formación de las leyes que establezcan contribuciones u organicen el ministerio público. En cuanto a lo primero, la práctica es universal, ora se llame la cámara, de "Representantes" o de "Diputados", ora de "Comunes", o "Baja", o como se quiera. En cuanto al segundo punto, es menos universal la condición, pero no está menos justificada en Colombia y en muchos Estados constitucionales, una vez que a la cámara de origen popular corresponde ejercer el ministerio público, en las causas que se promueven contra los más altos funcionarios de la nación.

De lo dispuesto en este inciso se colige que en las Cámaras debe adoptarse, para la formación de las leyes, uno de dos procedimientos: o reducir siempre a proyectos especiales todo lo que entraña establecimiento de rentas u organización del ministerio público, a fin de que estos proyectos solamente sean iniciados en la Cámara de Representantes; o, cuando se inicien proyectos mixtos en el Senado, que sea obligatorio separar de ellos toda disposición que envuelva *establecimiento* de alguna contribución, o principio *orgánico* del ministerio público. Este arreglo es materia de disposiciones que se adopten en el Reglamento común de las Cámaras.

C. Ya expusimos (§ 98.—B.) las razones que justifican el nombramiento por parte del Senado, de dos de los siete miembros del Consejo de Estado. Las mismas consideraciones se tuvieron en cuenta para atribuir igualmente a la Cámara de Representantes el nombramiento de dos Consejeros; y es natural que la ley atribuya a las respectivas entidades que nombran los principales, el nombramiento de los suplentes que hayan de reemplazarlos en los casos de falta temporal.

D. Ya aludimos también, en el § 97—D, a la atribución que tiene la Cámara de acusar ante el Senado a los más altos funcionarios de la república que están sujetos a responsabilidad; y nada hay que explicar sobre este asunto, siendo, como



lo es, perfectamente clara y precisa la atribución. Sólo hacemos notar que basta la simple mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, concurrentes a la respectiva sesión, para adoptar la resolución en cuya virtud haya de promoverse una acusación ante el Senado. El artículo 70 (primer párrafo) es terminante: conforme a él las Cámaras pueden abrir sus sesiones y *deliberar* con sólo la tercera parte de sus miembros; esta es la regla general. Las únicas excepciones son: la que establece el artículo 82 para cerrar el 2º debate de todo proyecto de ley, y para aprobarlo en el 3º, caso en que en ambas Cámaras se necesita la asistencia de las mayorías *absolutas* de los individuos que *las componen* (esto es, la mayoría absoluta del *total* de cada una de ellas); y la que contiene el artículo 97 (inciso 4º) que exige la mayoría de dos tercios de los votos de los miembros que *concurran al acto*, para que sean válidas las sentencias (condenatorias, según hemos sostenido) que pronuncie el Senado. Por lo tanto, en rigor, si la Cámara de Representantes se compusiere, verbigracia, de 90 miembros, y el Senado de 27, la resolución acusatoria podría ser aprobada por el voto de 16 representantes, en una sesión a que asistiesen sólo 30; y la sentencia condenatoria, en el Senado, sería válida, si a la sesión concurriesen solamente 9 senadores, y 6 de éstos diesen su voto afirmativo. Parécenos muy peligroso que con tan pequeñas mayorías puedan adoptarse unas resoluciones tan graves; pero así lo permite la Constitución.

Por demás está decir que a la Cámara de Representantes compete ejercer libremente su criterio para calificar la *justa causa* con que se resuelve entablar la acusación; ni puede ser de otra manera, dado que los representantes son irresponsables. Así, la expresión del inciso 4º de este artículo, que dice: "cuando hubiere justa causa", parece ser inoficiosa, a menos que se la considere como una prescripción de pura moralidad.

E. Al discutirse la atribución 5ª de las que detalla el artículo que comentamos (sesión del mes de julio), se hizo no-

tar por varios de los Constituyentes, que en el caso en que a la Cámara se elevasen denuncias y quejas contra los funcionarios de quienes habla la atribución 4<sup>a</sup>, ora emanasen del Procurador general de la nación, ora de particulares, no debía conocerse del asunto, si las denuncias o quejas se referían al Presidente o al Vicepresidente de la República. Quiso con esta excepción premunir a estos dos altos funcionarios contra antojadizos ataques de particulares, obra de la pasión política, y dejar en este caso la acusación a la espontánea iniciativa de la Cámara, considerándola más digna y justa de este modo.

## TITULO V

### DE LOS PODERES NACIONALES Y DEL SERVICIO PÚBLICO

*Art. 57. Todos los poderes públicos son limitados, y ejercen separadamente sus respectivas atribuciones.*

§ 57. Después de haber establecido los principios del Derecho público de Colombia, por lo tocante a la nación en general, a los nacionales y sus derechos y deberes, a las garantías o libertades sociales y a las relaciones con la Iglesia del país, la Constitución entra a determinar el modo de ser de los poderes públicos, de cuyo funcionamiento resulta la vida regular del *Estado*. Y para comenzar esta labor, ella proclama en este título un principio que es la base fundamental de los gobiernos constitucionales: declara, por una parte, que *todos los poderes públicos son limitados*, y por otra, que han de ejercer separadamente sus respectivas atribuciones.

Nada es ilimitado en el mundo, salvo el poder de Dios: límites tienen el entendimiento y todas las fuerzas del hombre; limitada es la vida, así de los individuos como de los imperios; límites tiene el tiempo, en lo que el sér humano puede concebir y abarcar, y hasta patentemente limitado es el territorio sobre el cual ejerce cada nación su soberanía. Todo conduce, pues, a poner límites a los poderes públicos, que son elementos del organismo del Estado.

Pero hay para ello otra consideración decisiva. El fin natural y necesario con que una sociedad se organiza en Estado y se somete, por lo tanto, a la autoridad de unos poderes públicos reguladores de la vida colectiva, no es otro que el per-

feccionamiento y bienestar, en el orden de las necesidades y relaciones temporales; perfeccionamiento y bienestar encaminados a preparar un fin superior y perfecto. Así, la primera necesidad de todo pueblo es la seguridad de la justicia, o sea del equilibrio y proporción entre el derecho y el deber, y a esa necesidad general se ligan muchas otras especiales. Pero es obvio que a ningún Gobierno es dado gobernar las conciencias, ni dirigir con acierto lo que es del orden espiritual, ni ingerirse directamente en el arreglo de la vida privada de los individuos. Todo lo que un Gobierno temporal o político haga en estos asuntos, no puede menos de ser perturbador de las naturales relaciones, y saliendo de su objeto entraña extralimitación de autoridad. De ahí la necesidad de poner límites a los poderes públicos, sin lo cual abusarían, sobrado frecuentemente, llegando hasta la violencia y contrastando con su propio objeto. De ahí la consiguiente necesidad de ponderarlos con su recíproca acción y fiscalización.

Pero esta ponderación no es posible, sin la diversidad del poder, por manera que se divida en varios poderes; y esta división sería inoficiosa si todos esos poderes no ejercieran separadamente sus respectivas atribuciones. Desde que obrasen conjuntamente se confundirían, y al confundirse en la unidad de acción y de forma tenderían a volverse ilimitados, y por lo mismo tiránicos.

Por otra parte, una ley que rige la economía de todo lo creado, —la de la división del trabajo de todas las fuerzas—, impone también la necesidad de hacer funcionar separadamente los poderes públicos. Una es la función electoral, fuente de los poderes permanentes, y otras, y muy distintas, son las funciones legislativas, gubernativas y judiciales. Pertenecen a cuatro ramas que requieren muy diverso grado de conocimientos, de actividad y de trabajo; y sólo obrando separadamente, cada cual en su esfera propia y con atribuciones bien determinadas, pueden llenar con acierto los fines de su insti-

tución. La cabeza no puede hacer lo que hacen los brazos y los pies, ni éstos lo que hacen el corazón y la cabeza; y a semejanza del organismo fisiológico del hombre, el del Estado, que es también un organismo completo, ha de ajustarse a las leyes naturales, distribuyendo sus funciones y operaciones entre diversas entidades, que se denominan poderes públicos.

---

*Art. 58. La potestad de hacer leyes reside en el Congreso.*

*El Congreso se compone del Senado y la Cámara de Representantes.*

§ 58. Sencillo y de suma precisión es este artículo: él define claramente quiénes componen el Cuerpo encargado del ejercicio del Poder legislativo, y declara que sólo en este Poder reside la potestad de hacer leyes. En algunos países constitucionales se ha proclamado la teoría de los *Poderes colegisladores*, y sus constituciones han reconocido que el Poder Ejecutivo es colegislador; pero el presente artículo rechaza abiertamente esa teoría, con relación a Colombia. La *potestad de hacer las leyes* (esto es, el *Poder legislativo*) reside en el Congreso, y este Congreso se compone del Senado y la Cámara de Representantes. Si por disposición de otros artículos se concede al Poder Ejecutivo iniciativa en las leyes (no exclusiva), participación facultativa en los debates, facultad de objetar proyectos de leyes, y la función de sancionarlas, no es con el carácter de poder *colegislador*; sino con el de cooperador en la iniciativa, para facilitarla, y en la discusión, para ilustrarla, y con el de *garantía* de autoridad y fuerza para las leyes, y de mayor obligación de hacerlas promulgar y ejecutar.

Por lo demás, si el Congreso es un Cuerpo legislativo mixto, compuesto de dos Cámaras, ambas de origen electivo, no por eso pierde su unidad fundamental la función legislativa.

Lo que se divide es el trabajo preparatorio o de elaboración de la ley; pero la ley es una en su esencia, y es la expresión de la totalidad del Congreso o Cuerpo Legislativo, cualesquiera que sean el número de los miembros respectivos de las dos Cámaras, y la fuerza con que en ellas hayan predominado las ideas u opiniones.

En el estado actual de la Ciencia y del Derecho constitucional, es innecesario demostrar la conveniencia de dividir el Cuerpo Legislativo en dos Cámaras. La experiencia universal comprueba que una sola Cámara, dueña del Poder Legislativo, abusa inevitablemente de su autoridad, tiraniza y hace malas leyes. Así la división del trabajo legislativo se impone como una necesidad.

---

*Art. 59. El Presidente de la República es el Jefe del Poder Ejecutivo, y lo ejerce con la indispensable cooperación de los ministros. El presidente y los ministros, y en cada negocio particular el presidente con el ministro del respectivo ramo, constituyen el Gobierno.*

§ 59. Ha sido de uso universal el llamar Gobierno a la entidad visible que ejerce el Poder Ejecutivo, bien que científicamente el gobierno es una función compleja y vasta, o sea el *ejercicio* mismo de la soberanía. Pero los redactores del proyecto de Constitución quisieron consagrar aquella acepción vulgar de la palabra *gobierno*, dando este nombre a la entidad gobernante en el ramo ejecutivo, y al propio tiempo establecieron una distinción entre el *Poder Ejecutivo* y el *Gobierno*. No se hizo objeción a esta manera de ver las cosas, y el artículo 59 quedó aceptado tal como aquí se le halla.

Conforme a la distinción hecha, el Poder Ejecutivo tiene una esfera más extensa que la del Gobierno. El Poder Ejecutivo es función y cúmulo de autoridad, en tanto que el Go-

bierno es *persona* o entidad política y visible. El Presidente de la República, como tal, es el *Jefe* o director supremo del Poder Ejecutivo, —poder que se difunde en los ministros, en los gobernadores de los Departamentos y en todo el personal y organismo encargado de la ejecución de las leyes. Pero el Gobierno, que cabe en el Poder Ejecutivo y lo dirige en su totalidad, no es todo el Poder Ejecutivo, ni está en toda la república, sino solamente en la capital. El Gobierno es un compuesto particular del Presidente de la República y los ministros que son sus cooperadores; y aun existe el Gobierno donde quiera que el Presidente aparece funcionando con un solo ministro, el del respectivo ramo, en algún asunto particular; siendo indispensable esta cooperación de un ministro (y aun de *todo* el Ministerio, en algunos casos) para que el presidente pueda ejercer el Poder Ejecutivo. Esta obligada cooperación de los ministros, es la base de lo que se llama después responsabilidad ministerial.

---

*Art. 60. Ejercen el Poder Judicial la Corte Suprema, los Tribunales Superiores de Distrito, y demás Tribunales y Juzgados que establezca la ley.*

*El Senado ejerce determinadas funciones judiciales.*

§ 60. Una distinción necesaria hace este artículo, para evitar que se incurra en el error de considerar al Senado como parte integrante del Poder Judicial, por cuanto la Constitución le confiere algunas funciones judiciales. Así, en tanto que en el primer párrafo se dice que “*ejercen* (y por lo mismo forman o componen) el *Poder Judicial*, la Corte Suprema, los Tribunales Superiores de Distrito, y demás Tribunales y Juzgados que establezca la ley”; en el segundo, con cuidadosa separación, no se dice ya que el Senado ejerce el *Poder Judicial*, en parte, sino solamente que ejerce *determinadas funciones judiciales*.

Pero esta sutil distinción es más de palabras que de substancia, dado que en el mismo caso que el Senado se hallan la Corte Suprema y todos los Tribunales y Juzgados. Ninguna de estas entidades ejerce la *plenitud* del Poder Judicial, y sin embargo, todas concurren a formararlo y ejercerlo. Cada una tiene su esfera propia de jurisdicción, así en extensión como en actividad y fuerza, y aunque a cada una corresponde *sólo una parte* del ejercicio del Poder, éste es formado y ejercido por todas. Pudiera alegarse que era impropio decir que el Senado hacía parte del Poder Judicial, en su esfera particular, por cuanto es parte del Poder Legislativo. Pero en igual caso se hallan los tribunales militares, que, formados con Jefes u Oficiales del Ejército, están bajo la autoridad directa del Poder Ejecutivo; de los Jueces de la Oficina general de Cuentas, que componen una rueda de la administración pública, y de los "Jueces de escrutinio" que manda establecer el artículo 180 para dar mayores garantías a lo que comunmente se llama *Poder Electoral*.

Así, en rigor de verdad, la distinción que hace este artículo constitucional es de poco momento, y sólo de palabras; pues es claro que el Senado es parte componente del Poder Judicial, para el solo efecto de fallar en muy determinados casos, una vez que en estos casos o juicios le incumbe ejercer la jurisdicción, o sea *ejercer* el Poder Judicial en una parte, por derecho constitucional. En suma, lo esencial en este asunto es el principio sentado por este artículo, según el cual, es *la ley* la fuente del organismo secundario y de la autoridad del Poder Judicial, en sus esferas inferiores, puesto que es la ley quien crea los Tribunales y Juzgados y les da atribuciones y jurisdicción; salvo lo que la Constitución estatuye directamente respecto de dos altos tribunales: el Senado (artículo 96) y la Corte Suprema de Justicia (artículo 151); y también, hipotéticamente, el Consejo de Estado, en lo contencioso-administrativo (artículo 141, atribución 3<sup>a</sup>).



*Art. 61. Ninguna persona o corporación podrá ejercer simultáneamente, en tiempo de paz, la autoridad política o civil y la judicial o la militar.*

§ 61. Disposición muy saludable y que envuelve una sólida garantía para las libertades públicas, es la contenida en este artículo. La separación e independencia del Poder Judicial es tan necesaria, que puede afirmarse, conforme a la naturaleza de las cosas y la humana experiencia, que las decisiones judiciales son siempre defectuosas, frecuentemente apasionadas y parciales, cuando emanan de jueces o personas que simultáneamente ejercen autoridad política o civil, o autoridad militar. Quien ejerce mando y ha de emplear la fuerza material para hacerse obedecer; quien mira a las necesidades de la política para ejercer sus funciones; quien ha de obrar con cierta libertad de juicio, según la conveniencia intrínseca de los actos y la oportunidad de ejecutarlos, mal puede ejercer al propio tiempo funciones judiciales. Estas requieren la mayor imposibilidad en la aplicación de la ley, porque los juicios que forman los jueces para fallar no pueden ni deben fundarse sino en los *hechos probados*, en las reglas del *Derecho escrito*, y en la *confrontación* crítica de aquellos hechos con estas reglas, de modo que estén en concordancia.

Asimismo, se comprende fácilmente la incompatibilidad que hay en el ejercicio regular u ordinario de la autoridad militar, juntamente con la judicial. No pudiendo ser deliberante la fuerza pública, es claro que un jefe militar ha de obedecer ciegamente las órdenes que recibe; y por lo tanto, carece de aquella independencia que es necesaria para el recto ejercicio de las funciones judiciales.

Mas no sin razón se limitan estas garantías al *tiempo de paz*, como dice el artículo que analizamos. En el de guerra, son tan imperiosas las necesidades, tan urgentes los casos, que bien puede ser inevitable, por ejemplo, confiar, en campaña,

funciones judiciales a las autoridades militares, y aun a las políticas o civiles.

---

*Art. 62. La ley determinará los casos particulares de incompatibilidad de funciones; los de responsabilidad de los funcionarios y modo de hacerla efectiva; las calidades y antecedentes necesarios para el desempeño de ciertos empleos, en los casos no previstos por la Constitución; las condiciones de ascenso y de jubilación; y la serie o clase de servicios civiles o militares que dan derecho a pensión del Tesoro público.*

§ 62. Como el presente Título no solamente establece reglas generales sobre los Poderes públicos, sino también sobre todo el *servicio público*, natural es que el artículo 62, así como los subsiguientes, estatuya sobre los principios a que debe ajustarse todo el ejercicio de la soberanía. Servicio público es todo el cúmulo de trabajos, diligencias y actividad que obran, confiados a determinadas personas y con especiales atribuciones, en el gobierno y administración de los intereses del Estado, en todas las escalas posibles. Para que este servicio dé autoridad y carácter *públicos*; para que sea regular, es necesario que todos los que han de prestarlo estén sometidos a reglas generales y particulares. Las generales son las que este Título abarca.

La disposición de este artículo está en oposición aparente, en cuanto a los militares, con la que contiene el artículo 170, puesto que éste permite la formación de Cortes marciales y Tribunales militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar, y el artículo que comentamos hace incompatible la autoridad judicial con la militar. Pero debe considerarse, por una parte, que los militares que funcionan en tribunales de esta clase, no obran como jueces permanentes, sino de un modo ocasional y como jurados; y por otra, que en todo

caso, no podría ser el artículo 170 sino una excepción puesta por la Constitución misma, por necesidad de disciplina y de acierto, a la regla general establecida en el artículo 61.

---

Entre estas reglas, el artículo 62 estatuye las siguientes, que son bases de importantes garantías:

1ª Que toca a la ley determinar los casos *particulares* (a más de los generales que en todo el cuerpo de la Constitución se determinan) de *incompatibilidad de funciones*;

2ª Que también la ley ha de señalar los casos de *responsabilidad* de los funcionarios públicos, y el modo de hacerla efectiva;

3ª Que en los casos no previstos por la Constitución, la ley determine las *cualidades y antecedentes* necesarios (como garantías de idoneidad, moralidad, etc.) para el desempeño de ciertos empleos, respecto de los cuales puede no ser bastante la simple calidad de ciudadano, ni aun la de nacional u otra elemental;

4ª Que igualmente corresponde a la ley determinar las cualidades de *ascenso* (como en la carrera militar) y de *jubilación*, que dan derecho a pensión del Tesoro público y a otras ventajas o gracias; y

5ª Que, del propio modo, es la ley la que ha de estatuir lo conveniente sobre la serie o clase de *servicios*, así civiles como militares, que pueden dar derecho a recibir pensión del Tesoro público.

Todo esto cierra el camino a la arbitrariedad, y es del resorte de la ley, que no de la Constitución, por ser más o menos reglamentario.

Por lo demás, el legislador debe cuidar mucho de evitar acumulaciones de empleos, que puedan ser perniciosas para el servicio público, como lo son en el mayor número de casos.

Por regla general, las acumulaciones de empleos estorban la recíproca fiscalización de los empleados, comprometen su independencia, son causa de abandono, descuido o negligencia en el desempeño de unas u otras funciones, y de todas las acumuladas, y fomentan perniciosos apetitos de empleomanía. Sólo en casos muy excepcionales pueden convenir algunas acumulaciones de sueldos, como cuando se trata de empleos municipales que tienen muy exiguas dotaciones, o de servicios que han de prestarse, con modesta remuneración o gratuitamente, a la instrucción o la beneficencia pública.

---

*Art. 63. No habrá en Colombia ningún empleo que no tenga funciones detalladas en ley o en reglamento.*

§ 63. No menos importante que las anteriores, es la garantía contenida en este artículo. Precisamente lo que distingue a los gobiernos despóticos de los constitucionales es esta condición substancial de los segundos, que falta en los primeros: la legalidad, consistente en las precisas reglas de funcionamiento de los administradores públicos, establecidas por las leyes. Es propia de los gobiernos despóticos la arbitrariedad, como de los constitucionales es propia la legalidad; y la arbitrariedad consiste precisamente en dejar al *arbitrio* de los empleados públicos el ejercer o no las funciones que a bien tengan, y en la medida y extensión que les plazca. Al contrario, en un país de gobierno regular, de régimen constitucional y verdaderas garantías, es esencial que la ley, y sólo la ley o el reglamento ejecutivo que la desarrolla y equivale a ella en cierta medida, detalle las funciones que cada empleado público ha de ejercer. De esta suerte, la ley o reglamento es el mandato colectivo explícito que autoriza al empleado para actuar o agenciar en asuntos del servicio público; del propio modo que en los

asuntos privados las cláusulas de un poder o mandato personal son las que determinan la suma y el alcance de las facultades que se dan al apoderado o mandatario. En los asuntos públicos es, por lo mismo, contrario al orden constitucional el ejercicio de cualesquiera funciones que no hayan sido detalladas por la ley o por reglamentos autorizados por leyes.

Puede afirmarse que la más clara fórmula del derecho y más segura garantía que le da el Estado, consiste en este principio: el individuo es libre para hacer todo lo que no le está prohibido por la ley, y para dejar de hacer lo que expresamente no le está ordenado; mientras que, por el contrario, no es lícito al funcionario público obrar, sino ejerciendo funciones detalladas por ley o reglamento. Así el presente artículo contiene una preciosa garantía de libertad y orden.

---

*Art. 64. Nadie podrá recibir dos sueldos del Tesoro público, salvo lo que para casos especiales determinen las leyes.*

§ 64. Causa de grandes y frecuentes abusos ha sido en Colombia la acumulación de empleos, y consiguientemente, de los sueldos asignados a los empleados públicos; y el Consejo Constituyente quiso cortarlo con la prohibición general contenida en este artículo. Pensóse en un principio en eximir de la prohibición únicamente los empleos relacionados con la enseñanza oficial, y para esto se tuvo en cuenta, por una parte, que los sueldos asignados a los profesores y otros empleados de instrucción pública, son de ordinario muy exiguos; y por otra, que por lo común ocupan los más altos puestos políticos y civiles los hombres más ilustrados, que son los más aptos para la enseñanza. De ahí el deseo que se tuvo primitivamente de hacer una explícita excepción respecto de los empleados que sirviesen a la instrucción pública.

Pero después se consideró que la redacción del artículo ofrecía dificultades de precisión, y estimóse mejor dejar a la ley el cuidado de apreciar y determinar los casos *especiales* en que conviniese permitir ciertas acumulaciones de sueldos; y así quedó admitida la excepción. Asunto es este de conveniencia y circunstancias especiales, y está bien que sea el legislador quien prudentemente lo resuelva; mas queda siempre subsistente el principio general de la no-acumulación de sueldos, con el cual se corrigen abusos que han favorecido el vicio de la empleomanía.

Por demás está decir que el legislador no podrá en ningún caso permitir acumulaciones de sueldos ni de empleos, que estén expresamente prohibidas por la Constitución, como en los casos especiales de los artículos 147 y 159, relativos a los magistrados y jueces.

---

*Art. 65. Ningún funcionario entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de sostener y defender la Constitución, y de cumplir con los deberes que le incumben.*

§ 65. Materia de largas discusiones ha sido en varios países la cuestión de si debe o no exigirse juramento de sostener y defender la Constitución, y de cumplir con los deberes que le incumben, a todo funcionario público; pero si se ha disputado mucho sobre la *forma* del compromiso, la legislación del mundo entero ha estado acorde en reconocer que en la posesión que todo empleado o funcionario toma de su cargo, debe mediar un solemne comprometimiento. Basta considerar, para justificarlo, que el cargo se ha de ejercer a virtud de un título legal, que el empleado va a manejar intereses ajenos, y que el acto de la posesión envuelve una especie de contrato, una obligación recíproca de dos partes.

La cuestión se reduce a saber si lo que el empleado debe prestar, ha de ser una *promesa*, simplemente de honor, o un

*juramento*, que tiene carácter religioso. Y esto ha de depender de la índole misma del Gobierno. Si éste prescinde por completo de la religión, la *promesa* será bastante, dado que ninguna fórmula religiosa puede ser invocada con preferencia a otras. Pero si la Constitución reconoce el predominio de una religión, y proclama que ésta es profesada por el pueblo o por la nación, la fórmula del *juramento* es lógicamente necesaria.

Y esto es lo que sucede en Colombia. Desde que la Constitución en su preámbulo invoca a Dios, como fuente suprema de toda autoridad, y desde que se ha proclamado como Religión de la República la Católica, forzoso es que al obligarse los empleados públicos a cumplir con sus deberes, y a sostener y defender la Constitución, invoquen también a Dios, según la fórmula del juramento. De esta suerte, la falta manifiesta al cumplimiento de los deberes contraídos, es como un perjurio público y solemne.

---

*Art. 66. Ningún colombiano que esté al servicio de Colombia podrá, sin permiso de su Gobierno, admitir de gobierno extranjero cargo o merced alguna, so pena de perder el empleo que ejerce.*

§ 66. La idea contenida en este artículo fue exagerada hasta la nimiedad por la Constitución de 1863. En su artículo 88, no sólo prohibía a los colombianos la aceptación de empleos, gracias y favores de gobiernos extranjeros, sin permiso del Congreso, sino que imponía, como sanción, la pérdida de la calidad de colombiano, cuando no se obtenía previamente dicho permiso. El presente artículo reduce la prohibición a lo que es razonable: al caso en que quien acepta cargo o merced de un gobierno extranjero esté *al servicio de Colombia*, y no obtenga del Gobierno nacional el permiso para la aceptación. La pena, en tal caso, no va hasta la pérdida de la na-

cionalidad, sino que se limita a la pérdida del *empleo* nacional que se ejercía.

Y esto está muy puesto en razón. El colombiano que está al servicio de su patria, tiene contraídos para con ésta claros deberes de fidelidad; y hay una especie de infidencia en la arbitraria aceptación de empleos o mercedes de otros gobiernos, por cuanto estos favores someten más o menos a dependencia para con estos gobiernos, al empleado colombiano que los recibe. La intervención del Gobierno nacional para dar o no el permiso, es una garantía que premune a Colombia, en lo posible, de los males a que sean ocasionados los empleos o mercedes del extranjero.

En cuanto a los colombianos que no están al servicio de la república, ninguna razón hay para exigirles el permiso de que trata este artículo, puesto que con empleos y mercedes del extranjero, otorgados a particulares, en nada se afecta el servicio público de Colombia.

---

*Art. 67. Ningún colombiano podrá admitir de gobierno extranjero empleo o comisión cerca del de Colombia, sin haber obtenido previamente del último la necesaria autorización.*

§ 67. Mayor razón hay todavía para la disposición que este artículo contiene. Si, por ejemplo, el gobierno español quiere favorecer a un colombiano *particular*, confiriéndole un empleo que ha de ser ejercido *en España* o en cualquier otro país distinto de Colombia, ningún perjuicio sufre o puede sufrir con ello la república. Por consiguiente, faltaría en este caso la razón para exigir el permiso del Gobierno colombiano; pues con tal exigencia se infligiría un injusto menoscabo a la libertad personal.



Pero la cuestión cambia de aspecto si el colombiano que obtiene empleo de un gobierno extranjero, o alguna comisión oficial, viene a ejercer sus funciones ante el Gobierno de Colombia; caso que ocurre, por ejemplo, con los Cónsules y Agentes comerciales, con árbitros u otros comisionados, y aun con empleados del orden diplomático. En éstos es de rigor, para evitar las dificultades que pueden sobrevenir, que el Gobierno se reserve el derecho de dar o no su permiso para que el colombiano sirva un empleo de origen extranjero. Puede muy bien el nombrado tener en Colombia una posición política o personal que lo haga inadecuado para mantener convenientemente las relaciones o ejercer el empleo ante el Gobierno colombiano; con lo que la facultad de otorgar el permiso es garantía para el buen servicio de la nación.

Por lo demás, el principio consagrado por este artículo, está generalmente adoptado en el mundo y hace parte, en cierto modo, del Derecho público universal. Su justicia está reconocida sin contradicción, bien que sea de puro Derecho interno.

## TITULO VI

### DE LA REUNIÓN Y ATRIBUCIONES DEL CONGRESO

*Art. 68. Las Cámaras legislativas se reunirán ordinariamente por derecho propio, cada dos años, el día 20 de julio, en la capital de la república.*

*Las sesiones ordinarias durarán ciento veinte días, pasados los cuales el Gobierno podrá declarar las Cámaras en receso.*

§ 68. Si el Cuerpo Legislativo es una de las grandes garantías de la libertad y la justicia, por cuanto representa a la Nación, fiscaliza a los demás Poderes, y con las leyes que expide da seguridades al derecho, necesario es que él mismo tenga su existencia asegurada, no solamente con la Constitución que le da su título de autoridad y las leyes que proveen a la elección de los Legisladores, sino también con la fijación de la fecha en que por derecho propio han de reunirse las Cámaras, de los períodos de duración de los senadores y representantes en el ejercicio de sus funciones, de la inmunidad que ha de protegerlos, y del tiempo que tienen derecho de emplear en sus reuniones. A asegurar dos de estas garantías tiende el presente artículo. Así, él declara que las Cámaras componentes del Congreso se han de reunir, por derecho *propio* (esto es, sin necesidad de convocación del Gobierno), cada dos años, el día 20 de julio, y que las sesiones ordinarias durarán ciento veinte días, pasados los cuales el Gobierno puede declarar a dichas Cámaras en receso.

Si para fijar la fecha del 20 de julio hubo razón, así por consideraciones relativas a los climas colombianos, como por

la importancia histórica y política que tiene aquel día, aniversario de la iniciación de la independencia nacional; no menos obraron con acierto los Constituyentes al reducir a ciento veinte días las sesiones ordinarias, dejando a la prudencia del Gobierno el declarar las Cámaras en receso, después de pasado aquel tiempo, o consentir en que continúen funcionando, si así conviene a la nación. La Constitución de 1863 permitía a las Cámaras el prorrogar, por mutuo acuerdo, sus sesiones ordinarias, que habían de durar noventa días. Este artículo 68 extiende la duración en treinta días más, como lo aconsejaba la experiencia; pero pone allí un límite preciso, privando al Congreso de la antigua facultad de prorrogar sus sesiones, con sólo darles el carácter de extraordinarias.

Habíase introducido en las prácticas parlamentarias tan perniciosa corruptela, que era ya necesario poner remedio al mal. Gozando, como gozan, los legisladores de emolumentos, el interés personal de muchos de ellos les movía a malgastar el tiempo y decretar siempre prórrogas largas, cuando no indefinidas, casi nunca justificadas, con grave detrimento del Tesoro y aun de la tranquilidad pública y buen servicio del Gobierno. La segunda parte de este artículo 68, así como ciertos artículos posteriores (el 72 y el 75), han remediado el mal.

Pero por otro lado, la disposición de la primera parte, que establece como *bienal* la reunión ordinaria de las Cámaras, es a todas luces infundada, y será perniciosa para la república. Se comprende que no hubiera imperiosa necesidad de la reunión anual del Congreso, cuando la Constitución (de 1863) reconocía la existencia de los Estados federales soberanos, reservaba al Gobierno general solamente determinados negocios en que podían ocuparse las Cámaras, y dejaba al cuidado de las Legislaturas de dichos Estados (de reunión anual) lo más extenso, complicado y difícil de la legislación. Pero precisamente tuvo el desacierto la mayoría del Consejo Constituyente de establecer la reunión *bienal* cuando se adoptaban excelentes

precauciones para cortar la corruptela de las *prórrogas* parlamentarias, y cuando, centralizándose toda la legislación, por volver a ser unitaria la república, era más necesaria que nunca la reunión anual.

Así, en varias sesiones del Consejo se alegaron en pro y en contra cuantas razones debían ser tomadas en cuenta, y la mayoría se pronunció por las reuniones anuales. Pero al revisarse el proyecto de Constitución, antes de cerrarse el segundo debate, ya habían pesado sobre el ánimo de algunos delegatarios ciertas consideraciones de interés político transitorio, o influencias distintas de las puramente científicas; con lo que en una sesión del mes de julio se modificó la mayoría anterior, y adoptada que fue la regla de la reunión bienal, hubo que modificar unos cuantos artículos que concordaban con la base antes admitida.

Acaso será éste el primer punto que provoque ideas de reforma de la Constitución, el día que, recogiendo su espíritu con calma, la república quiera corregir defectos constitucionales, previa una práctica sosegada y de algunos años que ponga a prueba todas las disposiciones del Código fundamental. Ningún gobierno puede subsistir con honradas intenciones, templanza de conducta y acción verdaderamente legal, si no es constantemente fiscalizado por un poder moral (el de la prensa) y otro constitucional (el legislativo) que sirvan como elementos de ponderación. La mayor de las garantías que se derivan del voto parlamentario de las leyes sobre presupuestos y fuerza armada, proviene de la anualidad de este voto. Los pueblos de inclinaciones, costumbres e ideas democráticas, como el de Colombia, son muy celosos de la autoridad gubernativa, y para ellos la reunión frecuente del Cuerpo Legislativo es válvula de escape de muchas pasiones o de enconadas prevenciones; válvula cuyo funcionamiento previene o conjura peligrosos estallidos, o abre curso a ideas de tranquila discusión y conciliación. Una responsabilidad que envejece, por lo co-

mún se vuelve ilusoria; y aun para la simple responsabilidad moral conviene que quienes pueden hacerla efectiva no estén condenados por largo tiempo al silencio. En fin, si es bueno reforzar el prestigio de la autoridad (y esto era urgente en Colombia), no había que caer en el error de anular o debilitar con exceso la autoridad legislativa, por el deseo de otorgar demasiado a la ejecutiva. La experiencia dirá la última palabra, comprobando si son o no convenientes las reuniones bienales del Congreso. Por nuestra parte, no las estimamos ventajosas, ni conformes con las prácticas republicanas.

---

*Art. 69. Las Cámaras se abrirán y clausurarán pública y simultáneamente.*

§ 69. La Constitución, para ser metódica, y así bien ordenada y clara, divide en Títulos sus disposiciones relativas al Poder Legislativo. Así en el presente trata sólo “de la reunión y atribuciones del Congreso”, que es lo más general; en el Título VII, “de la formación de las leyes”, o sea la función colectiva del Congreso; en el VIII, “del Senado” únicamente, para determinar lo que a esta Cámara atañe en particular; en el IX, “de la Cámara de Representantes”, tratando de ésta por igual modo, y en el X, de las “Disposiciones comunes a ambas Cámaras y a los miembros de ellas”, con lo cual se arregla todo lo relativo a la economía de las dos corporaciones.

El artículo que aquí se numera, establece una prevención que es de tabla para el buen orden legislativo: ambas Cámaras deben abrirse y ponerse en clausura pública y simultáneamente. La primera condición, la publicidad de los dos actos, principio y fin de *las sesiones* (el plural expresa la idea de *reunión general*), es de necesidad para evitar cualesquier abusos, sorpresas o procedimientos dolosos, y a fin de que la nación sea solemnemente informada de la apertura y la clausura de las

Cámaras; esto es, del hecho importantísimo de haber comenzado los legisladores a funcionar, y de haber cesado después, en la época respectiva, en el ejercicio constitucional de esas funciones.

En cuanto a la segunda condición, la simultaneidad de los dos actos, no es menos indispensable. Si el Cuerpo Legislativo se compone de las dos Cámaras; si la ley es y tiene que ser obra cooperativa de ambas, y sin el voto regular de ambas no hay leyes, es claro que la una no ha de funcionar sin la otra. Simultáneamente han de reunirse y han de cerrarse, porque sin esta existencia activa y simultánea no hay Congreso, no hay Cuerpo Legislativo, y no hay, por lo tanto, Poder que constitucionalmente legisle.

---

*Art. 70. Las Cámaras no podrán abrir sus sesiones ni deliberar con menos de una tercera parte de sus miembros.*

*El Presidente de la República, en persona o por medio de los ministros, abrirá y cerrará las Cámaras.*

*Esta ceremonia no es esencial para que el Congreso ejerza legítimamente sus funciones.*

§ 70. Otra regla absolutamente necesaria para el orden legislativo, es la que fija el número de miembros, presentes en cada Cámara, indispensable para que ella abra sus sesiones y delibere. En todas las constituciones anteriores se había exigido para abrir las sesiones y deliberar, la mayoría *absoluta*, o sea el número próximamente superior a la mitad matemática del total de miembros de cada Cámara. Pero la experiencia ha patentizado que, por falta de esta mayoría absoluta, se obstruía o impedía más o menos el trabajo legislativo, ya por fines políticos, cuando no personales, ya por incuria o falta de puntualidad de los senadores o los representantes. Mas es poco menos que imposible la falta de dos terceras partes de los miem-

bros de cada Cámara, ora porque nunca deja de haber un partido que cuente al menos con un tercio, ora porque es fenomenal que excedan de él los informales. Así, si todos han de concurrir a las sesiones por interés político, se verán obligados a ello para evitar que una minoría, compuesta sólo de la tercera parte del número total, abra la sesión y delibere; con lo que la gran mayoría se verá obligada a la asistencia puntual, y de poco o nada servirán ciertos recursos de obstrucción que han sido frecuentes en nuestros congresos. Por lo demás, la nueva regla adoptada tiene su precedente en Inglaterra, en Chile y otros países, y su práctica nunca ha producido malos resultados.

También se ha introducido en esta Constitución una práctica que es de casi todas las monarquías constitucionales, y que rige en repúblicas, tales como la Argentina, Chile y el Perú; y es la de que el Jefe del Poder Ejecutivo en persona, o por medio de los ministros, abra y cierre las Cámaras (la reunión general). Hase creído que este aparato tiene algo o mucho de regio, y no es propio de un país republicano. Pero si los Poderes públicos son iguales en autoridad, cada uno en su órbita, y si conviene dar al Cuerpo Legislativo mucha respetabilidad y, en cierto modo, la garantía del Poder que tiene bajo su dirección la fuerza pública, no está por demás que el Presidente, o en su defecto el Ministerio, que es la entidad visible y permanente encargada del Gobierno, abra y cierre la reunión de las Cámaras, como para dar al país testimonio de la armonía y mancomunidad con que funcionan los Poderes públicos.

Por otra parte, habían caído en tal desprestigio los Congresos colombianos, por causa de los numerosos defectos y abusos a que era ocasionado el régimen federal que se practicaba, que al presente conviene dar a la reunión de las Cámaras cierta solemnidad, antes inusitada en Colombia. Así tornará el pueblo a sentir respeto por sus representantes, y a tener la conciencia,

por el espectáculo, de que en las Cámaras están congregados los mandatarios que han de llenar la función augusta de legisladores.

No es, sin embargo, substancial y necesaria formalidad la presencia del Presidente, o de los ministros en su lugar, en el acto de la apertura y en el de la clausura de las sesiones. Así lo declara, y con razón, el tercer párrafo de este artículo; pudiendo el Congreso ejercer legítimamente sus funciones, sin la inauguración gubernativa de que trata el segundo párrafo.

Volviendo a lo dispuesto en el primer miembro de este artículo, haremos notar que la facultad que tiene cada Cámara de abrir sus sesiones y deliberar, con sólo la tercera parte del total de sus miembros, no es ilimitada. Como se verá en el artículo 82, la concurrencia de la mayoría absoluta es necesaria, cuando se cierra el segundo debate de un proyecto, para que pase a tercero, y cuando en tercer debate se le da la aprobación definitiva.

---

*Art. 71. Cuando, llegado el día en que ha de reunirse el Congreso, no pudiere verificarse el acto por falta del número de miembros necesario, los individuos concurrentes, en junta preparatoria o provisional, apremiarán a los ausentes con las penas que los respectivos reglamentos establezcan; y se abrirán las sesiones luégo que esté completo el número requerido.*

§ 71. Pero bien puede acontecer que, por causas políticas, por dificultades materiales, y aun por resistencias voluntarias, falte el número necesario de miembros de cualquiera de las Cámaras, el día en que deban éstas congregarse. Para este caso, es de tabla que los presentes obliguen a los ausentes o reacios a cumplir con su deber, apremiándoles con multas u otras penas que los respectivos reglamentos establezcan; esto, hasta lograr que se complete el número requerido y poder abrir las



sesiones. Naturalmente tal facultad de apremio se refiere por igual a los senadores y representantes principales y en su defecto, a los legítimos suplentes que puedan ser hallados.

Como se ve por este artículo, se hace una racional distinción entre *Cámara* y *Junta preparatoria* o provisional. En tanto que la corporación no tiene el número constitucional de miembros requerido, no puede constituirse ni funcionar como *Cámara*, y es solamente *Junta preparatoria*. Una vez constituidas con el número necesario, cada una de las dos corporaciones pasa a ser, en su plenitud, *Cámara legislativa*.

---

*Art. 72. El Congreso podrá reunirse extraordinariamente convocado por el Gobierno. En sesiones extraordinarias sólo podrá ocuparse en los negocios que el Gobierno someta a su consideración.*

§ 72. Había sido de regla, desde 1853, que el Congreso tuviese la facultad propia de convocarse a sí mismo a sesiones extraordinarias; con lo que fácilmente podían ocurrir conflictos entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, y abusar de su facultad el Congreso, entidad irresponsable, con grave perjuicio para la república. Los Constituyentes de 1886 han querido evitar los males que se originaban de aquellas convocaciones extraordinarias, haciendo una substancial distinción. Según ella, el Congreso se reúne cada dos años en sesiones *ordinarias*, por derecho propio, y éstas han de tener la duración fija de ciento veinte días; y en cuanto a sesiones *extraordinarias*, sólo el Gobierno tiene la facultad de convocar a ellas. En el primer caso, como se procede por derecho *propio*, las Cámaras son libres de ocuparse en los asuntos legislativos que quieran considerar; pero en el segundo, así como el Gobierno es quien juzga de la conveniencia de hacer la convocación, así también le corresponde determinar los asuntos en que ha de ocuparse el

Congreso. De otra suerte, no teniendo, como no tienen duración fija las sesiones extraordinarias, las Cámaras podrían eternizarse en su reunión, prolongándola indefinidamente, lo que sería perjudicial.

Salta a los ojos la razón de la segunda regla establecida; pues siendo extraordinaria la reunión, motivada por circunstancias excepcionales, es el Gobierno, conocedor de estas circunstancias, quien mejor puede apreciar los asuntos que urge someter a deliberación; mientras que, de parte de las Cámaras, no sólo falta una cabal apreciación, sino que puede haber algún interés en prolongar indebidamente las sesiones extraordinarias. Ninguna precaución está de más, para sujetar a reglas fijas a los cuerpos irresponsables, a fin de evitar abusos perniciosos.

---

*Art. 73. Por acuerdo mutuo, las dos Cámaras podrán trasladarse a otro lugar, y en caso de perturbación del orden público podrán reunirse en el punto que designe el presidente del Senado.*

§ 73. La regla general (artículo 76 - 5<sup>º</sup>) es que los altos poderes nacionales tengan su residencia fija en un lugar, que se denomina capital de la república; y así es necesario para el buen servicio público, por razones tan obvias que no han menester exposición ni defensa. Pero bien pueden ocurrir circunstancias excepcionales que hagan necesario trasladar la reunión del Congreso a un lugar distinto de la residencia ordinaria. Este artículo permite a las Cámaras que adopten aquella resolución, pero han de hacerlo por *acuerdo mutuo*, y no de modo que procedan en discordancia.

Puede ocurrir un caso más grave: el de perturbación del orden público, en el cual sea imposible la reunión del Congreso en la capital de la república, o en que hayan de derivarse de

esta reunión graves perjuicios. En tal emergencia, este artículo da al Presidente del Senado la previsorá facultad de designar el punto donde hayan de reunirse las Cámaras; con lo cual se conjuran peligros o dificultades de no escasa monta.

Si después de reunidas las Cámaras en el lugar designado a virtud de este artículo, hallaren que no es conveniente continuar allí su reunión, bien pueden, en uso de su autoridad, pero obrando de acuerdo, trasladarse a donde mejor les parezca. Lo uno no se opone a lo otro.

---

*Art. 74. El Congreso se reunirá en un solo cuerpo únicamente para el acto de dar posesión de su cargo al Presidente de la República, y para ejercer la atribución determinada en el artículo 77.*

*En tales ocasiones el Presidente del Senado y el de la Cámara de Representantes serán, respectivamente, Presidente y Vicepresidente del Congreso.*

§ 74. Diversos procedimientos han regido en Colombia, según la índole de sus constituciones, acerca de los casos en que las dos Cámaras habían de funcionar reunidas en un solo cuerpo. Las de 1821, 1830, 1832 y 1843 solamente ordenaban aquella reunión para la elección, en determinados casos, del Presidente y del Vicepresidente de la República, así como para darles posesión de sus empleos; para elegir los Magistrados de la Corte Suprema, y para designar los prelados que habían de ser propuestos para sillas episcopales.

La Constitución de 1853 suprimió el Vicepresidente de la República, creando en su lugar tres Designados que debían ser nombrados por el Congreso, reunido en un solo cuerpo; y a más de este caso de reunión de las Cámaras, y de varios otros nombramientos de altos funcionarios, se estableció uno enteramente nuevo: el de desacuerdo entre aquéllas respecto de pro-

yectos de ley, cuando cada una insistía en su respectiva resolución; desacuerdo que se dirimía, mediante discusión y resolución del Congreso, por mayoría absoluta del cuerpo entero.

Este sistema desapareció con la Constitución de 1858, y los casos de reunión de las Cámaras en un solo cuerpo quedaron reducidos a los de ciertas elecciones, y a los de posesión de algunos de los funcionarios electos.

Con mayor razón había de mantenerse este régimen en la Constitución de 1863, una vez que se daba como cierta la soberanía de los Estados, y que esta soberanía era caracterizada por el Senado *de Plenipotenciarios*, en tanto que la Cámara de *Representantes* había de representar al pueblo colombiano.

Al restablecer la *República unitaria* (artículo 1º), la Constitución de 1886 hubiera podido restablecer también numerosos casos de reunión de las Cámaras en un solo cuerpo, dado que una y otra representan a la nación, aunque son de distinto origen. Pero el plan de esta Constitución tiende a ensanchar notablemente las facultades del pueblo y del Gobierno en materia de elecciones y nombramientos, y a restringir consiguientemente las del Congreso, en este ramo, de manera que el Poder Legislativo tenga la menor intervención posible en asuntos de administración. De ahí que el artículo 74 no permita la reunión de las Cámaras en un solo cuerpo ("el Congreso se reunirá en un solo cuerpo *únicamente*" etc.) sino en dos casos: para dar posesión de su cargo al Presidente de la República, y para nombrar, en sesiones ordinarias, el Designado que ha de ejercer el Poder Ejecutivo a falta de Presidente y Vicepresidente, como lo dispone el artículo 77.

Del adverbio *únicamente*, empleado en este artículo 74, se desprende, pues, esta doctrina: que es constitucionalmente prohibido al Legislador el atribuir al Congreso ninguna función que deba llenar reunido en *un solo cuerpo*. Si alguna le atribuyere, de las que no están detalladas en la Constitución, el Congreso deberá ejercerlas en *Cámaras separadas*.

Por lo tocante a la dirección del Congreso *unido*, el hecho de atribuir la presidencia al Presidente del Senado y la vicepresidencia al Presidente de la Cámara de Representantes, no solamente indica un grado mayor de jerarquía en el Senado, sino que fija una regla clara para lo que pueda ocurrir. Si en una reunión llegaren a faltar el Presidente y Vicepresidente designados, deberá seguirse lógicamente este orden: en primer lugar, los senadores que sean llamados, por su reglamento particular, a reemplazar a su presidente; y en segundo lugar, los representantes que, conforme a su reglamento propio, deban sustituir a su respectivo presidente.

---

*Art. 75. Toda reunión de miembros del Congreso que, con la mira de ejercer el Poder Legislativo, se efectúe fuera de las condiciones constitucionales, será ilegal; los actos que expida, nulos; y los individuos que en las deliberaciones tomen parte, serán castigados conforme a las leyes.*

§ 75. Si la legítima reunión del Congreso, verificada en las épocas y con las formalidades que la Constitución determina, es preciosa garantía de orden y libertad, esto es, de buen gobierno para la república; naturalmente ha de ser contraria al bien público, y por extremo peligrosa, toda reunión de miembros del Congreso que se efectúe fuera de las condiciones constitucionales. Así, está muy puesto en razón que se prohíba por este artículo toda reunión de aquella clase, clandestina de suyo, y por lo tanto ilegal. Y lógico es que se declaren nulos los actos que expida un cuerpo reunido en semejantes condiciones de ilegitimidad, que no es Congreso ni ejerce verdadero Poder Legislativo, aunque sus miembros lo sean de las Cámaras. De otra suerte, fácil sería ejercer subrepticamente el Poder Legislativo y colocar la república en muy conflictiva situación.

Y no es de extrañar que este artículo mande castigar, conforme a las leyes, a los individuos que tomen parte en las deliberaciones, cuando son inconstitucionales y nulas, no obstante la inmunidad e irresponsabilidad que los artículos 106 y 107 reconocen a los senadores y representantes. Esta inmunidad e irresponsabilidad no tienen por objeto favorecer a los miembros del Congreso como a *individuos*, sino asegurarles una independencia que es garantía de la independencia de las *Cámaras*, en el ejercicio de sus funciones constitucionales. Pero es claro que cuando el Congreso no funciona legítimamente, sus actos son atentatorios al orden constitucional, y falta, por lo mismo, la razón justificativa de la inviolabilidad e irresponsabilidad ordinarias.

---

*Art. 76. Corresponde al Congreso hacer las leyes.*

*Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones:*

*1ª Interpretar, reformar y derogar las leyes preexistentes.*

*2ª Modificar la división general del territorio con arreglo a los artículos 5º y 6º, y establecer y reformar, cuando convenga, las otras divisiones territoriales de que trata el artículo 7º.*

*3ª Conferir atribuciones especiales a las Asambleas Departamentales.*

*4ª Disponer lo conveniente para la Administración de Panamá.*

*5ª Variar, en circunstancias extraordinarias y por graves motivos de conveniencia pública, la actual residencia de los altos poderes nacionales.*

*6ª Fijar para cada bienio, en sesiones ordinarias, el pie de fuerza.*

*7ª Crear todos los empleos que demande el servicio público, y fijar sus respectivas dotaciones.*

*8ª Regular el servicio público, determinando los puntos de que trata el artículo 62.*

*9ª Conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes naciona-*

les, y ejercer otras funciones dentro de la órbita constitucional.

10. Revestir, pro tempore, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen.

11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración.

En cada legislatura se votará el presupuesto general de unas y otros.

En el presupuesto no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un gasto decretado por ley anterior o a un crédito judicialmente reconocido.

12. Reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio.

13. Decretar impuestos extraordinarios cuando la necesidad lo exija.

14. Aprobar o desaprobar los contratos o convenios que celebre el Presidente de la República con particulares, compañías o entidades políticas, en los cuales tenga interés el fisco nacional, si no hubieren sido previamente autorizados o si no se hubieren llenado en ellos las formalidades prescritas por el Congreso, o si algunas estipulaciones que contengan no estuvieren ajustadas a la respectiva ley de autorizaciones.

15. Fijar la ley, peso, tipo y denominación de la moneda, y arreglar el sistema de pesas y medidas.

16. Organizar el crédito público.

17. Decretar las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, y monumentos que deban erigirse.

18. Fomentar las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo y apoyo.

19. Decretar honores públicos a los ciudadanos que hayan prestado grandes servicios a la patria.

20. Aprobar o desaprobar los tratados que el Gobierno celebre con potencias extranjeras.

21. Conceder, por mayoría de dos tercios de los votos en cada Cámara, y por graves motivos de conveniencia pública, amnistías o indultos generales por delitos políticos. En el caso de que los favorecidos queden eximidos de la responsabilidad civil respecto de particulares, el

*Gobierno estará obligado a las indemnizaciones a que hubiere lugar.*

22. *Limitar o regular la apropiación o adjudicación de tierras baldías.*

§ 76. Después de haber formulado todas las disposiciones generales que tratan del Poder Legislativo, la Constitución, en el presente título, entra a disponer que es el *Congreso*, ya definido, quien ejerce ese Poder, y a detallar las funciones especiales que le corresponden y se han de formular en actos llamados *leyes*. Es, por lo tanto, de mucha importancia este principio constitucional: que *solamente por medio o en la forma de leyes*, es lícito al Congreso ejercer las atribuciones que este artículo le confiere. Ya veremos adelante cómo han de formalizarse esos actos llamados leyes.

A. En el proyecto de Constitución era defectuosa la redacción de este artículo, pues se decía:

“Corresponde al Congreso hacer leyes, *interpretarlas por vía de autoridad*, reformarlas y derogarlas”.

Prestábase esta redacción a la creencia de que sería lícita la interpretación de las leyes *por vía de autoridad*, esto es, por medio de simples resoluciones; lo que, a más de ser peligroso para el fiel cumplimiento de las leyes, podía dar asidero a resoluciones discordantes de las Cámaras, y a que con ellas se estableciese la anarquía. Para remediar estos inconvenientes, propuso el autor de este Comentario una distinta redacción del comienzo del artículo, y en tal virtud quedó establecido:

1° Que al Congreso corresponde hacer las leyes;

2° Que *por medio de leyes* ejerce el Congreso las atribuciones que detalla este artículo 76; y

3° Que la primera de estas atribuciones es la de interpretar, reformar y derogar las leyes preexistentes.

Es, consiguientemente, doctrina constitucional que ni el Congreso mismo puede interpretar ninguna ley por medio de



simples resoluciones de las Cámaras; sino que, en caso de duda sobre el sentido de una disposición legal, el Congreso debe fijarlo, interpretando la ley preexistente, por medio de otra ley.

Con mayor razón es necesaria la expedición de una ley para reformar, adicionar (pues toda adición es una reforma *adicional*) y derogar una ley anterior, ora se trate de una parte o del todo.

B. De cuatro maneras puede el Congreso introducir modificaciones en la división general del territorio de la república:

1° Creando nuevos departamentos, mediante la desmembración de los existentes;

2° Variando los límites *actuales* de los departamentos, o sea, los límites que tenían al expedirse la Constitución;

3° Separando de los departamentos partes destinadas a formar *territorios*, siempre que sean de aquellos que se les han reincorporado conforme al artículo 4°.

4° Creando demarcaciones gubernativas para efectos fiscales, o militares o de Instrucción pública.

De estas cuatro maneras de dividir *en lo general* el territorio, las dos primeras están sujetas a formalidades especiales (artículos 5° y 6°), así en cuanto a los antecedentes de las leyes sobre la materia, como en cuanto al *modo* con que éstas han de ser expedidas; y la tercera y cuarta sólo están sujetas a la forma ordinaria de las leyes, bien que con la limitación, en el caso de segregaciones territoriales, que se especifica en el segundo párrafo del artículo 6°.

A más de esto, corresponde al Legislador, en esta materia, decretar *dentro de los límites* de los departamentos (artículo 7°) divisiones para arreglar el servicio público, tales como las de *Provincias* y de *Distritos electorales*; y al Senado, *únicamente*, nombrar las comisiones demarcadoras de que trata el tercer miembro del artículo 4°, en caso de que haya líneas divisorias *dudosas* en los límites de los departamentos. (Artículo 98, atribución 8°).

C. Fue asunto de discusión en el Consejo Constituyente, si convenía que, a más del Congreso, pudiese el Gobierno conferir atribuciones *especiales* a las Asambleas departamentales, en adición a las que tienen por Derecho constitucional, según el título XVIII; y como justamente prevaleció la opinión negativa, —por razones que miraban a la independencia de dichas Asambleas—, quedó el inciso 3º, en los términos en que se halla, como única disposición sobre la materia. Y nada más acertado; pues si bien es cierto que las funciones de las Asambleas departamentales son legislativas (por asimilación de naturaleza, no por orden constitucional, dado que sólo el Congreso hace *leyes*), es patente que el carácter propio de aquellas corporaciones es el de entidades *administrativas*. La previsión aconsejaba, por lo tanto, que el Congreso quedase facultado para dar atribuciones especiales a dichas Asambleas, cuando así conviniese para la buena administración de los departamentos o de determinados intereses nacionales.

D. Por razones de notoria conveniencia nacional, consideraron los Constituyentes ( y así lo resolvieron en varias ocasiones) que el departamento de Panamá debía ser directamente administrado por el Gobierno de la república, conforme a leyes especiales (artículo 201). De ahí la particular atribución dada al Congreso, de expedir leyes sobre la administración de Panamá, disponiendo lo conveniente. Fue bien entendido que la expresión *de Panamá* se refería a todo el departamento.

E. Implícitamente quisieron los Constituyentes confirmar el hecho de ser Bogotá la capital de la república o residencia de los altos poderes nacionales, conforme a la ley anterior que así lo tenía establecido. Pero a fin de evitar una posible mutación inmotivada, la atribución 4ª que comentamos exige, para que el Congreso pueda variar la *actual* residencia o capital, que la medida sea adoptada *en circunstancias extraordinarias y por graves motivos de conveniencia pública*. Seguramente queda al criterio del Congreso el apreciar lo extraordi-

nario de las circunstancias y la gravedad de los motivos; pero en todo caso, las dos condiciones puestas imponen al Legislador considerable responsabilidad moral, y dan clara idea de la importancia que los Constituyentes atribuyeron al mantenimiento de la residencia de los altos poderes nacionales en la ciudad de Bogotá.

Casi está por demás advertir que lo que se entiende por *altos poderes* son aquellas entidades de primer orden o de escala superior, que la Constitución ha creado para el ejercicio de los poderes públicos; es a saber: las Cámaras componentes del Congreso; el Presidente de la República y sus ministros; el Consejo de Estado (como Cuerpo consultor del Gobierno) y la Corte Suprema de Justicia.

F. Una de las más preciosas garantías para la libertad y el buen gobierno de toda nación que tenga régimen constitucional, consiste en la facultad que se reserva al Cuerpo Legislativo de fijar periódicamente, en sesiones ordinarias, el *pie de fuerza*; denominación que se da a la cantidad de *tropa armada*, de tierra y mar, con sus respectivos Jefes y Estados Mayores, que puede ser mantenida en servicio activo. Debiendo estar la Fuerza armada bajo la autoridad y dirección del Gobierno, sin ningún poder deliberante (y así lo ha estatuido el artículo 168 de la Constitución), es claro que el Gobierno se hallaría en capacidad de volverse omnipotente, despótico y de hecho irresponsable, si le fuera lícito elevar a su arbitrio, hasta donde quisiese, las fuerzas militares. Con esto, no solamente podrían gastarse sin limitación los caudales públicos, sino que fácilmente podría establecerse el despotismo militar más odioso. Para conjurar este mal, exige el inciso que comentamos que para *cada bienio*, esto es, de una a otra Legislatura, se dé una ley que fije el pie de fuerza armada; y es razonable que esto se haga en sesiones *ordinarias*, porque sólo de esta manera puede haber periódica regularidad en la fijación de que se trata y en el buen servicio militar.

G. Si la soberanía se ejerce por medio de apoderados, —dada la imposibilidad de que la nación en masa, que es la soberana, se gobierne por sí misma—, rigurosamente lógica es la facultad que se da al Legislador, de “crear todos los empleados que demande el servicio público, y fijar sus respectivas dotaciones”. Así, *solamente* la ley puede *crear empleados*, de cualquiera naturaleza que sean, para el *servicio público*, y *solamente* la ley puede fijar las *dotaciones* que respectivamente correspondan a tales empleos. Cualquier otro procedimiento sería inconstitucional, y a más de inconstitucional, arbitrario y pernicioso.

H. El servicio público es el conjunto de actos de todo linaje que se ejecutan para dar cumplimiento a la Constitución, en todas las ramas del Poder público. Por consiguiente, mal podría funcionar ningún Poder, ni ser ejecutada la Constitución, si el Legislador no organizase todo el servicio público, dictando las reglas a que ha de estar sujeto. A esto mira el primer miembro del inciso 8°. Pero como ya el artículo 62 detalló varios asuntos de administración que han de ser determinados por la ley, confírmase con la atribución 8ª la facultad especial que tiene el Congreso de legislar sobre las materias de que trata dicho artículo 62, a las cuales nos referimos en nuestro párrafo correspondiente.

I. De dos maneras puede ejercer sus funciones el Gobierno: o por derecho propio, o por autorización legal. Procede por derecho propio, cuando ejerce las atribuciones que expresa y especialmente le confiere la Constitución; y procede por autorización legal, cuando el Legislador le autoriza, por modo particular, para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes nacionales o ejercer otras funciones *dentro de la órbita constitucional*, esto es, procediendo conforme a la autoridad y medios que la Constitución señala al Poder Ejecutivo.

La diferencia que hay entre los dos procedimientos consiste en esto:

Cuando el Gobierno procede con facultad constitucional y por derecho propio, está obligado a someter a la aprobación del Congreso los tratados que celebra, por necesidad administrativa, y lo demás que hace en ejercicio de sus funciones, si la Constitución no lo autoriza para obrar libremente (artículo 120, atribución 10).

Cuando el Gobierno procede a virtud de autorización que le da la ley, ya sea ésta general o particular, está obligado (artículo 120, atribución 16) a dar cuenta al Congreso, en sus sesiones ordinarias, del modo con que haya obrado, con arreglo a las leyes fiscales.

Se comprende que esta obligación de dar cuenta al Congreso tiene por objeto dejar a ésta la facultad de aprobar o desaprobar los contratos celebrados, empréstitos negociados o enajenaciones de bienes autorizados, según que estos actos se hayan ajustado o no a las autorizaciones.

Coligese, además, del inciso que analizamos, que sin leyes de autorización previa no es lícito al Gobierno celebrar contratos, negociar empréstitos, ni decretar la enajenación de bienes nacionales, aun cuando estos actos sean sometidos a la aprobación del Congreso, a menos que expresamente lo autorice para tales medidas alguna disposición constitucional.

J. La Constitución de 1863 había declarado, en su artículo 91, que el Derecho de gentes hacía parte de la legislación nacional y regía especialmente en los casos de guerra civil. De esta disposición se valió en muchos casos el Gobierno para ejercer de hecho una autoridad discrecional, y suprimir o suspender las garantías individuales, cuando ocurría el caso de guerra civil. Este procedimiento se prestaba a los mayores abusos de arbitrariedad, sin que hubiese modo de corregirlos, y con él quedaba a discreción del Poder Ejecutivo el asumir facultades extraordinarias, poco menos que ilimitadas, cuando estimaba turbado el orden público, y con entera pretermisión de las facultades que el Congreso pudiera tener en el asunto.

Los Constituyentes de 1886 han reconocido, al propio tiempo, la necesidad que puede haber del ejercicio de facultades extraordinarias, en casos excepcionales, para salvar el orden constitucional, y el peligro que corren las libertades públicas cuando el Gobierno asume *de hecho* tales facultades. Y reconociendo las dos verdades, han querido conciliarlas con una regla de legalidad. Si para preservar a la nación de los males de la anarquía, ha de aceptarse el mal menor de las facultades extraordinarias, vale más que éstas sean ejercidas *de derecho*, a virtud de una ley que las autorice, pero que las especifique y las limite a tiempo determinado (*pro tempore*).

Así el Presidente de la República podrá ejercer facultades *extraordinarias*, revestido de ellas por *la ley*; pero la ley no habrá de concedérselas, sino con estas condiciones:

Que se ejerzan por *tiempo limitado*;

Que sean *precisas*, —no vagas, ni generales o indeterminadas; y

Que sean exigidas por *la necesidad* o aconsejadas por la *pública conveniencia*.

Se comprende también que las facultades extraordinarias han de estar en armonía con la naturaleza del Poder Ejecutivo; pues a ser legislativas o judiciales, envolverían flagrante violación de la Constitución. Tampoco es admisible que el Congreso, a título de conceder al Poder Ejecutivo facultades extraordinarias, le delegue sus propias atribuciones. Ninguna disposición constitucional autoriza semejante abuso.

Debe tenerse presente lo estatuido sobre esta materia por el artículo 121, y su concordante el 118, inciso 8º.

K. Ninguna renta nacional puede ser establecida, ni gasto alguno de la Administración puede ser hecho, sin autorización legal; y esta condición es tan precisa, que sin ella no hay régimen constitucional ni tiene objeto el gobierno representativo. La mayor garantía de la libertad de los pueblos (la razón lo indica y demuestra, y la Historia lo comprueba) consiste en

que no sea lícito al Gobierno imponer contribuciones ni gastar parte alguna de los caudales públicos, sin que estos actos sean libremente autorizados por los representantes de la nación, en la forma de leyes precisas y por todos respetadas. De ahí una consecuencia lógica: que en cada *Legislatura* (reunión ordinaria de las Cámaras legislativas) sea votado, en forma de ley, el Presupuesto de las *rentas* que se han de percibir y de los *gastos* que se han de hacer, durante un período legal determinado que se denomina vigencia económica o período fiscal.

Constantemente se había desconocido en Colombia, en la práctica, la verdadera naturaleza de los *presupuestos* de rentas y gastos, y se cometía el grave abuso de convertirlos en leyes *substantivas*, esto es, en leyes que *creaban, aumentaban, disminuían* o *suprimían* rentas, y que creaban, aumentaban o disminuían sueldos, o decretaban gastos no consecuenciales de leyes preexistentes o de créditos judicialmente reconocidos.

Nada es más erróneo ni pernicioso que esta corruptela. Un comerciante, agricultor o industrial que hace el presupuesto de sus *entradas* y sus *gastos*, no hace un trabajo substantivo: ni gana rentas ni las gasta con el resumen comparativo que hace; simplemente forma el *índice* o lista de su activo y su pasivo, y éstos no provienen de dicho presupuesto, sino de operaciones industriales independientes del cómputo. Lo propio acontece a los gobiernos: a virtud de leyes preexistentes, existen rentas organizadas de cierta manera, esto es, bienes nacionales, e impuestos que tienen fijadas sus cuotas y tarifas legales. Asimismo se deben hacer gastos, según los servicios administrativos creados y las dotaciones fijas asignadas a los funcionarios públicos. El presupuesto legal debe, por lo tanto, reducirse a ser un índice de lo que en el respectivo período fiscal ha de percibirse por rentas y contribuciones, y ha de gastarse, conforme a las leyes que previamente han organizado toda la administración pública.

Esto dispone el tercer miembro del inciso que comentamos; con lo cual se ha introducido una feliz innovación que desde años atrás hemos venido defendiendo. Así, en lo sucesivo, no podrá incluirse en el Presupuesto partida alguna que *no corresponda* a un gasto decretado por *ley anterior* (a la de Presupuestos), o a un crédito *judicialmente reconocido*. Nada podrá hacerse por sorpresa, ni *reconociendo créditos* en la misma ley de presupuesto, ni *aumentando o disminuyendo* los sueldos fijados por las leyes fiscales. Así la ley de Presupuesto no es substantiva, sino rigurosamente ejecutiva o de orden administrativo.

L. Conforme al artículo 203 (título XIX, que trata de la HACIENDA de la nación), son de cargo de la república las deudas exterior e interior, reconocidas ya, o que en lo sucesivo se reconozcan; y como toda deuda que grave a Colombia afecta en cierto modo a su soberanía, porque la constituye obligada y en relativa dependencia respecto de sus acreedores, comprometiendo más o menos su porvenir y acarreando gastos en lo presente y lo futuro; necesario es que todo reconocimiento de deudas sea hecho por los representantes de la soberanía nacional. La ley es la expresión imperativa del modo de ser de una sociedad, y es, por lo tanto, la ley el título más seguro de los derechos que los particulares tienen para con el Estado. Sin las leyes, estos derechos quedarían inseguros, contra toda razón y justicia; y por otra parte, no sería justo exigir de la nación el cumplimiento de obligaciones que ella no hubiese reconocido como persona civil.

Si estas razones son concluyentes para justificar este inciso, por lo tocante al reconocimiento legal de la deuda pública, no menor fuerza tienen para que también el servicio de esa deuda sea arreglado por la ley. Y por *servicio* no debe entenderse simplemente el pago de los intereses y capital de las deudas, y la apropiación y administración de los fondos necesarios al efecto, en los términos que al Legislador parezcan mejores;



sino un servicio que sea rigurosamente propio para el fiel cumplimiento de las obligaciones contraídas. La soberanía nacional tiene sus límites, como todos los poderes y todas las cosas en el orden humano, y esos límites los marcan su necesidad, su origen y su objeto. Así el soberano, como tal, no puede ejercer su autoridad, sino en todo aquello que es de su *dominio* y *jurisdicción*; por lo mismo, cuando la nación procede como *parte civil*, está sujeta a las leyes morales y civiles que regulan el estado civil y los contratos, y no le es lícito faltar a sus deberes, ni alterar, por vía de autoridad, los términos de las obligaciones que ha contraído. Necesita contar con la otra parte civil, que es la acreedora.

De aquí se desprende el preciso deber que tienen los Legisladores y el Gobierno, de respetar y hacer cumplir religiosamente las obligaciones que emanan de las deudas nacionales reconocidas, o de los contratos que envuelven la necesidad del reconocimiento. De esta manera debe entenderse la práctica de la atribución 12ª que analizamos.

Puede suceder, sin embargo, que la nación se halle en impotencia para atender estrictamente al servicio de la deuda pública. Pero entonces, no deberá proceder de propia autoridad, invocando el principio de la soberanía para faltar a sus compromisos. Deberá invocar, al contrario, la necesidad, poner de manifiesto la imposibilidad, suprimir, como cualquier deudor honrado, todo gasto excesivo o superfluo, reducirse a lo estrictamente necesario, y poner todo el sobrante a disposición de sus acreedores, llamándolos a nuevos arreglos que puedan ser cumplidos y que les reconozcan y ratifiquen su derecho. Tal es la ley que la moral impone; tal la conducta aconsejada por la verdadera conveniencia del crédito, y tal la sana inteligencia del principio de la soberanía.

M. Ha sido de regla en las prácticas de nuestros gobiernos, desde largo tiempo atrás, el hacer efectivos los impuestos ordinarios en épocas normales o de paz, pero ocurriendo a los

extraordinarios, de propia autoridad o sin legítima facultad, en los tiempos de guerra intestina. Y de esta suerte, no sólo se han aumentado los impuestos ordinarios, y se ha apelado a la exacción de empréstitos forzosos y contribuciones de guerra, sino que se han creado impuestos extraordinarios, como arbitrios más o menos indispensables para mantener o salvar el orden público.

Nada más irregular que este procedimiento, ocasionado a todo linaje de abusos y atropellos, bien que fundado en la imperiosa necesidad de salvar la república. Seguramente la legalidad absoluta es imposible en tiempo de guerra. Desde el momento en que el rebelde se pone en armas contra la nación, rompe, por su parte, los títulos de sus derechos, que están en la Constitución y las leyes; y sería absurdo pretender entonces que el Gobierno, colocándose en peor condición que los rebeldes, estuviese obligado al rigor de la legalidad y no pudiese someterlos a la obediencia, sino por los trámites legales. De ahí la necesidad de aplicar medios especiales y extraordinarios para reprimir la fuerza y violencia de la rebelión.

Pero tales medios no deben extenderse ni agravarse hasta el punto de dañar a los inocentes, esto es, a los miembros de la sociedad que no prestan apoyo a la rebelión. Es, por lo mismo, necesario que los recursos empleados para reprimirla sean regularizados de manera que no den asidero a la arbitrariedad y que causen el menor daño posible. A esta necesidad quisieron proveer los Constituyentes, así con explícitas disposiciones relativas al estado de guerra (artículos 33 y 121), como con la que atribuye al Congreso la facultad de decretar impuestos extraordinarios, cuando la necesidad lo exija. Acerca de este asunto, debe tenerse presente, por lo tocante a contribuciones *indirectas*, lo que disponen los artículos 204 y 205.

No deben confundirse en manera alguna los impuestos extraordinarios con las expropiaciones que pueden decretarse en tiempo de guerra, ni con otras medidas extraordinarias que

el citado artículo 121 permite adoptar. Unas son las medidas que puede adoptar el Gobierno, y cosa muy distinta los impuestos extraordinarios, que sólo la ley puede decretar, en caso de necesidad; y en tanto que estos impuestos no envuelven deber de indemnización, —por cuanto es propio de todo impuesto el ser cobrable como obligatorio, para el servicio público,— las expropiaciones sí son y deben ser indemnizables, porque equivalen a *empréstitos* de servicios.

N. Consecuencia de la atribución 9ª es la 14ª del artículo 76. Como hemos dicho, en asuntos que son materia de contratos o negociaciones, el Gobierno procede: o por derecho propio, según sus facultades constitucionales, o a virtud de autorizaciones legales. En el primer caso, la Constitución y las leyes comunes disponen lo que debe hacerse para que los actos del Gobierno queden consumados; y han menester la aprobación del Congreso, si *previamente* no han sido autorizados. En el segundo, corresponde al Congreso aprobar o desaprobado, por ley, los contratos o convenios que celebre el Presidente de la República, con particulares, compañías o entidades políticas, en los cuales tenga interés el Fisco nacional, precisamente por cuanto estos actos son ejecutados a virtud de autorizaciones expresas de aquellas a que se refiere la atribución 9ª.

Así, son diversos los casos en que el Congreso interviene para aprobar o desaprobado contratos o convenios:

- 1º Cuando no han sido *previamente* autorizados por ley;
- 2º Cuando, habiendo sido autorizados, no se han llenado las formalidades prescritas por el Congreso; y
- 3º Cuando algunas de las estipulaciones que contengan los contratos o convenios, no están *ajustadas* a la respectiva ley de autorizaciones.

Ñ. Uno de los más necesarios elementos de seguridad y certeza para los derechos civiles y para todas las transacciones que pueden celebrarse entre particulares, y entre éstos y el Estado, consiste en la fijeza de los tipos que sirven para deter-

minar el valor de las cosas y de los servicios. Todo se aprecia y computa conforme a determinados patrones o modelos, así en cantidad, extensión, peso y medida, como en valor de cambio o de compensación; y por lo tanto, ningún derecho ni obligación, ningún servicio humano o de las cosas apropiables puede ser exactamente conocido, si no es avaluado y determinado con precisión. De aquí la necesidad de la *moneda*, que es común denominador de los valores o instrumento de apreciación y cambio, y la de fijar reglas y nomenclaturas sobre el modo de medir y pesar las cosas o las cantidades. El mundo entero ha reconocido aquella necesidad desde tiempo inmemorial, y aun antes de constituirse los Estados el uso común ha establecido en cada país los patrones o modelos adecuados.

Ahora bien: si es deber del Estado, como primordial objeto de su existencia, dar seguridad a todos los derechos y deberes que emanan de la vida social, fuerza es que incumba al Estado también fijar la norma de las transacciones y de la apreciación de los servicios y las cosas, en cuanto se trata de la fijeza de su valor y de su modo de ser legal. La consecuencia de este principio es, el reconocimiento de la facultad que tienen los Estados, inherentes a su soberanía, de fijar la *ley*, *peso*, *tipo* y *denominación* de la moneda (no su *valor de cambio*, que es un hecho mercantil o económico), y de arreglar el sistema de *pesas* y *medidas*. Si solamente al soberano corresponde esta facultad, sólo al Congreso, como representante de la soberanía nacional, ha de corresponder la atribución de hacer, por medio de leyes, la fijación y el arreglo de que trata el inciso 15º, precisamente con el fin de dar seguridad en sus transacciones a todos los asociados.

O. No menos necesaria es la organización legal del crédito público. Entiéndese por tal el crédito de la nación, fundado en la respetabilidad de sus promesas y la fe que esta respetabilidad inspire. Si los gobiernos, como personas civiles, tienen necesidad, lo mismo que los particulares, de celebrar transac-

ciones a crédito, o de obligar su palabra y sus haberes para lo futuro, ya reconociendo rentas sobre el Tesoro nacional, ya contratando empréstitos, o prometiendo indemnizaciones, emolumentos u otros modos de futuras erogaciones, forzoso es que este cúmulo de operaciones fiscales sea sistematizado por medio de leyes que establezcan reglas fijas para todo reconocimiento de deudas o créditos pasivos, toda inscripción, todo pago de intereses y amortización de capitales, y cualquiera otra operación relacionada con estos servicios. Organizar todo esto, por medio de leyes y decretos, es lo que se llama organizar el crédito público.

Y es obvio que solamente el legislador ha de organizar el crédito público, si se considera que todo reconocimiento de deudas, contratación de empréstitos u otro acto que afecte al Fisco nacional, compromete la fe y el porvenir de la nación, imponiéndole serias obligaciones que sólo han de ser contraídas por ella misma, legítimamente representada, o mediante autorización explícita de aquellos que la representan, conforme a la Constitución.

*P.* Las obras públicas son trabajos que, por una parte, causan a la nación gastos más o menos considerables, y, por otra, constituyen propiedades nacionales, y aun pueden ser, en muchos casos, elementos de rentas. Aun pueden afectar en mucho a los particulares y a la industria común, como acontece con los telégrafos, las vías de comunicación, los faros, muelles y otras obras cuyo servicio se relaciona directamente con el comercio y otros ramos de la actividad social. De esta naturaleza mixta de las obras públicas se desprende la necesidad de que nunca sean emprendidas sino por autorización o mandato del legislador, ya que éste es el competente para disponer de la Hacienda nacional, crear las rentas, ordenar los gastos, y hacer constituir derechos y deberes civiles.

Por idénticas razones ha de ser atribución legislativa la de mandar erigir monumentos públicos, según lo dispone conjun-

tamente el inciso 17º del artículo que comentamos. Los monumentos públicos, no solamente afectan a la cosa pública, en cuanto son objetos materiales, y al Tesoro, en cuanto causen gastos, sino que interesan mucho al honor nacional. Si son erigidos para conmemorar legítimas glorias de la patria, o para honrar la memoria de patriotas o ciudadanos ilustres, y servir así de premio y estímulo para la virtud y encarecimiento del mérito, son de notorio beneficio para la república. Si, al contrario, han de servir para glorificar a los malos o premiar en cierto modo la maldad o el vicio, contienen un elemento de desmoralización y de ignominia, porque lastiman el honor de la patria y pugnan con la justicia. Necesario es, por esto, que sea la nación misma quien, por medio de sus legisladores, decreta la erección de cualesquiera monumentos de nacional importancia.

Q. La Constitución de 1863 no contenía disposición alguna que permitiese al Congreso dar leyes sobre fomento de empresas útiles, salvo en los *territorios*; y sin embargo, precisamente nada se fomentó en los territorios, y en ninguna época se prodigaron tanto las leyes de fomento, generalmente sin notable provecho, como en la transcurrida bajo el imperio de la mencionada Constitución. Adoptada ahora nuevamente la forma de la república unitaria, tuvieron los Constituyentes el propósito de evitar que la nación acometiese por su propia cuenta las empresas que, calificadas de útiles o benéficas, debiesen, sin embargo, ser obra de la iniciativa individual o de los Departamentos, más bien que del Gobierno de la república. Consideróse más conveniente el sistema de la acción indirecta, y para esto se dio al Congreso la facultad de *fomentar*, esto es, proteger, estimular o apoyar, aquellas empresas que, por *notoriamente útiles o benéficas*, sean *dignas* de favor. Las palabras *estímulo* y *apoyo* de que usa el inciso, ligadas a los calificativos de *útil* o *benéfico*, indican claramente la acepción en que se toma el verbo *fomentar*. Toda interpretación

que salga de estos límites será contraria al espíritu de esta atribución legislativa, ora se trate de convertir a la nación en *empresaria* (lo que no nos parece estar permitido), ora simplemente de fomentar empresas útiles, de un modo indirecto, que es lo autorizado.

R. No poco se ha abusado en Colombia, así por los Congresos como por los gobernantes, de la facultad, más o menos constitucional, de decretar honores públicos para ciudadanos que, por buenos o malos motivos, se han hecho notables; y a tal punto ha llegado el abuso, que bien han podido considerarse los honores hechos a unos, como deshonor para otros y aun para la patria. En nada ha de ser más prudente y mesurado el Congreso, que en el ejercicio de esta atribución de "decretar honores públicos a los ciudadanos que hayan prestado grandes servicios a la patria"; pues si de *grandes* se califican los servicios pequeños o de poca monta, y aun de grandes *servicios* los actos de alguna vida maléfica para la nación, los decretos de honores, lejos de ser premio y estímulo para la virtud, serán profundamente corruptores.

En todo caso, es de observar que en esta atribución, ni en ninguna otra de las que tiene el Congreso, se incluye la de conceder directamente pensiones, gratificaciones ni otras gracias personales o favores semejantes. Antes bien, esto está expresamente prohibido por el inciso 5º del artículo 78; de suerte que la atribución que comentamos se refiere únicamente a *honores*, vocablo cuyo sentido no ha de ser adulterado.

S. Nada interesa tanto a la soberanía nacional como los tratados públicos que el Gobierno celebra con las potencias extranjeras. Tratados que comprometen la fe pública, que otorgan derechos e imponen obligaciones, que originan la paz o pueden ocasionar la guerra, que afectan más o menos el honor, la respetabilidad y los intereses de la república, y la hacen figurar con algún grado de importancia en el concierto de las naciones civilizadas. De ahí la necesidad de que los tratados

públicos o internacionales sean precisamente sometidos a la aprobación del Congreso, sin la cual no tienen fuerza de ley ni pueden ser ejecutados.

De tal importancia es esta aprobación, que, como lo haremos ver al comentar el artículo 120, su inciso 10° hace diferencia entre *tratados* y *convenios* (los primeros son de carácter general y permanente, y los segundos se refieren a asuntos especiales y más o menos transitorios); exigiendo rigurosamente que los tratados sean aprobados por el Congreso, en tanto que los convenios pueden ser ejecutados, en receso de las Cámaras, por el Gobierno mismo, con ciertas formalidades. Como el Derecho internacional define claramente lo que se entiende por *tratados*, no cabe duda respecto del sentido riguroso de esta atribución.

T. La atribución 21ª tiene su razón de ser, así en lo substancial como en sus condiciones. Quisieron los Constituyentes hacer una racional distinción entre las gracias *personales* que pueden otorgarse a los particulares, y las *generales* que interesan a la masa de la nación; y así adoptaron distinto procedimiento para los dos casos: las amnistías y los indultos generales, por una parte; y por otra los indultos particulares, conmutaciones de pena capital y rebaja de penas judicialmente impuestas. Para el primer caso, los Constituyentes dieron autoridad al Congreso *únicamente*; para el segundo, *solamente* al Gobierno.

Las razones de esta diferencia son obvias. Cuando se habla de amnistía general o de indulto general (la *amnistía* desconoce el delito o previene todo juzgamiento, en tanto que el *indulto* reconoce el delito cometido, lo exime de pena y levanta todo castigo y todo procedimiento criminal), se trata de toda una facción política, de todo un partido que se ha puesto en armas contra el orden constitucional. El asunto es entonces esencialmente *político*, porque interesa a toda la nación, y debe ser resuelto conforme a consideraciones generales



de *conveniencia pública* o de *necesidad nacional*. Quien mejor puede apreciar la necesidad o la conveniencia, y la naturaleza de unos hechos políticos, es el Congreso, representante de la nación y todos sus partidos, —cuerpo eminentemente político e irresponsable por sus opiniones y votos. La ley, expresión del Congreso, general por su origen, su autoridad y sus disposiciones, es la que debe conceder la amnistía o el indulto, también de carácter general.

Al contrario, cuando se trata de algo particular —indulto, conmutación o rebaja de pena,— el hecho es concreto; es asunto, no ya de conveniencia general, sino de justicia en caso individual; se modifica la acción de la ley preexistente, ya eximiendo de una pena por completo, ya rebajando otra que ha sido cumplida en su mayor parte, ya conmutando la capital por otra inmediatamente inferior. Hay entonces necesidad de hacer un minucioso estudio del asunto especial, aplicando a su decisión un criterio en cierto modo jurídico; la política nada tiene que hacer en el negociado, sino las buenas reglas de administración penitenciaria, y el caso es de tal naturaleza, que su resolución trae consigo responsabilidad. Todo esto induce a dejar el asunto a la decisión del Gobierno, y así lo dispone el inciso 6º del artículo 119.

En cuanto a las condiciones con que el Congreso puede conceder amnistías o indultos generales, la atribución 21ª señala las siguientes:

1ª Que haya *graves* motivos de *conveniencia pública* para conceder la gracia;

2ª Que los delitos amnistiados o indultados sean *políticos*, calidad que definirá la ley, conforme al artículo 30;

3ª Que la ley sea aprobada por mayoría de *dos tercios* de los votos en cada Cámara, mayoría muy conveniente como garantía de que realmente la opinión nacional favorece la medida.

Tomó empeño el autor de este comentario, como Constituyente, en que se adoptase otra condición muy importante; a saber: que en ningún caso se comprendiese en los indultos o amnistías generales la responsabilidad civil en que los indultados o amnistiados pudiesen incurrir respecto de los particulares. Y así se resolvió, teniéndose en cuenta que en rigor la nación no puede indultar o amnistiar no porque no le pertenece, como es el derecho de propiedad de los particulares perjudicados. Pero en una sesión posterior el Consejo varió de opinión en parte, a moción de uno de los ministros del Despacho, y suprimió la prohibición de extender la gracia a la responsabilidad civil respecto de los particulares, sustituyéndola con esta disposición:

“En el caso de que los favorecidos queden eximidos de la responsabilidad civil respecto de particulares, el Gobierno estará obligado a las indemnizaciones a que hubiere lugar”.

Quiere esto decir que es potestativo del Congreso el extender la gracia del indulto o amnistía hasta eximir a los favorecidos, de responsabilidad civil respecto de los particulares; pero que en este caso, el Gobierno se sustituye en la responsabilidad, quedando obligado a dar, en lugar de los agraciados, las indemnizaciones que los particulares perjudicados puedan reclamar con justicia.

U. La legislación de Colombia relativa a las tierras baldías, ha sido por extremo defectuosa. So pretexto de facilitar colonizaciones o de fomentar empresas públicas, no solamente se han prodigado las concesiones de tierras no apropiadas (baldías) pertenecientes a la nación, sino que, sin previsión de dificultades que podrían surgir en un futuro más o menos cercano, se ha permitido la aglomeración en unos mismos propietarios, de vastísimas extensiones de tierras de aquella procedencia, sin limitación alguna. Con esto ha sucedido que los títulos de tierras baldías han sido colocados en los territorios que contenían los más ricos bosques, a orillas de los ríos más

importantes, a la menos distancia posible de las poblaciones, y en tan vasta extensión continua, que poco a poco se ha ido preparando la creación de inmensos feudos territoriales, con notorio perjuicio de la nación y de los colonos pobres y las poblaciones. Esto es amenazante para el porvenir agrario de Colombia, sin contar los males provenientes de la irregularidad con que se han hecho muchas adjudicaciones y la inexactitud de gran número de medidas de tierras. Para poner coto a estos abusos, los Constituyentes consideraron conveniente facultar al legislador para *limitar* o *regular* la apropiación o adjudicación de tierras baldías; y es de esperar que una de las primeras leyes que dicte el primer Congreso constitucional organice definitivamente este negociado, de manera que las tierras de la nación sean aplicadas a usos benéficos y con equidad y previsión.

Tales son, divididas metódicamente en veintidós incisos numerales, las atribuciones que el Congreso ejerce por medio de leyes. No de otro modo puede ejercerlas, según el texto y espíritu de la Constitución. Las demás funciones las ejerce por actos especiales, determinados en los respectivos artículos (74 y 77), o por actos que las Cámaras ejecutan separadamente, según sus particulares atribuciones.

V. Es de notar que en ninguno de los incisos de este artículo, ni en otro alguno de la Constitución, se faculta al Congreso para delegar sus atribuciones a ningún otro poder o entidad; salvo en lo tocante a las asambleas departamentales, a quienes puede conferir algunas facultades, en su respectiva esfera de acción, de aquellas que, por regla general, pertenecen al legislador (artículo 187). Esta excepción misma, que autoriza para una forma especial de delegación, confirma la regla general prohibitiva. No debe olvidarse lo expresamente estatuido por los artículos 57 y 58, relacionados con el presente.

Como quiera, conviene dilucidar, con relación al artículo que comentamos, este punto de capital importancia: ¿Es lícito

al Congreso delegar a otra corporación, autoridad o entidad pública las facultades y atribuciones que le confiere la Constitución? Esta pregunta hubiera sido inoficiosa durante el régimen de la Constitución de 1863, puesto que su artículo 50 prohibía expresamente la delegación a que nos referimos. Pero la actual Constitución ha omitido hacer la misma prohibición expresamente, y de este silencio han querido deducir algunos que es permitido al Congreso, en la actualidad, lo que antes le era prohibido.

Desde luego, es principio reconocido de Ciencia constitucional y de Ciencia de la Legislación, y consagrado en los Códigos, que a ninguna autoridad es lícito hacer sino aquello para lo cual la facultan la Constitución o las leyes. Por lo mismo, el silencio de la Constitución no autoriza al Congreso en su totalidad, ni a las Cámaras separadamente, para delegar el ejercicio de las funciones que les son propias.

Pero no puede afirmarse en absoluto que la Constitución haya omitido la prohibición de que se trata. Por lo menos implícitamente, la encontramos en varias disposiciones; por ejemplo:

“Art. 57. Todos los Poderes públicos *son limitados*, y ejercen *separadamente* sus respectivas atribuciones”.

“Art. 58. La potestad de hacer *leyes* reside en el Congreso”, etc.

“Art. 63. No habrá en Colombia ningún empleo que no tenga funciones *detalladas* en ley o en reglamento.

“Art. 76. Corresponde al Congreso hacer las *leyes*.”

“Por medio *de ellas* ejerce las siguientes atribuciones: (Aquí todas detalladas con precisión como *propias* del Congreso).

“Art. 78. Es *prohibido* al Congreso y a cada una de sus Cámaras:

.....

“2º Inmiscuirse por medio de resoluciones o de *leyes* en asuntos que son de la *privativa competencia* de otros Poderes”, etc.

A más de todo esto, los artículos 118, 119, 120 y otros, especifican las atribuciones propias del Poder Ejecutivo; el Título XIII determina las del Consejo de Estado; el artículo 151 y otros enumeran las de la Corte Suprema y de todo el Poder Judicial; y en las demás disposiciones se confieren a cada entidad las facultades que le corresponden.

Por consiguiente, así como sería inadmisibles que la Cámara de Representantes delegase a otra entidad las funciones fiscales que le son propias, o que el Senado delegase las judiciales y administrativas que expresamente le están atribuidas; del propio modo sería contraria al orden constitucional toda delegación que, por ley, hiciese el Congreso de las atribuciones que le son privativas, o de alguna o algunas de ellas.

Si la Constitución reconoce que los otros Poderes tienen “funciones privativas”, sin que sea lícito al Congreso inmiscuirse en los asuntos a que ellas se refieren, implícitamente reconoce también que son *privativas* del Congreso y de las Cámaras las funciones que se les han atribuido de un modo especial; y que, por lo mismo, no puede hacerse delegación en virtud de la cual *otros Poderes* ejerzan atribuciones propias del Congreso mismo o de sus Cámaras.

Si las atribuciones del Congreso no se pueden ejercer sino por medio de *leyes*; si solamente son *leyes* los actos que expide el Congreso con ciertas formalidades; si el artículo 76 detalla aquellas atribuciones, que no pueden ser ejercidas por quien no sea *legislador constitucional*; si todos los Poderes públicos son limitados y han de ejercer separadamente sus *respectivas* atribuciones (límites y separación señalados por la Constitución misma); si la potestad de hacer leyes reside solamente en el Congreso; y si todo empleo tiene y ha de tener sus funciones detalladas (por la Constitución, por ley o por reglamento, es evi-

dente que el Congreso no puede delegar a entidad alguna las atribuciones que le son propias.

De otra suerte, inoficiosa sería la Constitución: habría bastado decir: El Congreso es libre para legislar sobre lo que quiera y como quiera, sin limitación alguna. Y así no habría separación ni limitación de Poderes, ni libertades públicas, ni garantías individuales seguras, ni responsabilidad alguna de los funcionarios públicos, ni orden constitucional verdadero.

Pero acaso se alegrará que el inciso 10º del artículo 76 implícitamente permite, siquiera *pro tempore*, delegar al Gobierno algunas funciones legislativas, dado que autoriza para "revestir al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen". ¿Pero a qué clase de facultades puede referirse racionalmente el inciso? A las que, sin ser privativas del Congreso, pueda convenir que ejerza *pro tēmpore* el Presidente, propias de su carácter, autoridad y objeto, pero que *ordinariamente* no le están asignadas por la Constitución. Tal es la inteligencia de los textos constitucionales que nos parece racional.

X. Para completar este párrafo haremos notar que es cosa digna de atención el vacío que se dejó en todo el artículo 76, respecto de la atribución, natural en el Congreso, de legislar sobre materia civil, penal, comercial, de procedimientos, etc. Como se ha visto, en todo este largo artículo no hay ni un solo inciso que incluya tan importantes materias de legislación entre las veintidós atribuciones del Congreso. Se observará tal vez que esto era innecesario, puesto que tales asuntos están íntimamente ligados con la soberanía, y que no habiendo más legislador que el Congreso, éste tiene implícitamente la facultad legislativa en todo aquello que afecta al ejercicio de la autoridad soberana. Pero este argumento probaría que todo el artículo 76 era innecesario, puesto que todo él trata de facultades legislativas de sumo interés para la acción de la soberanía.

Es seguramente un grave defecto de dicho artículo, la laguna que hemos señalado; y, para resolver el punto, debe tenerse en cuenta que en numerosos artículos de la Constitución se alude a la grande atribución que falta en el 76. Talen son:

Los artículos 29 y 30, que tratan de lo que *las leyes* dispongan sobre ciertas penas.

El 31, que se refiere a leyes civiles, y los 35 y 36, relativos a *leyes* sobre la propiedad.

El 50, que trata de las *leyes* sobre el estado civil de las personas.

El 51, referente a las *leyes* sobre responsabilidad de los funcionarios públicos.

El 52, especialmente relativo al *Código Civil*.

El 58, que da al Congreso, de un modo general, la potestad de hacer *leyes*.

El 76, a que venimos refiriéndonos, que faculta al Congreso para hacer *las leyes* (todas), y especialmente para interpretar, reformar y derogar las *leyes preexistentes*; esto es, todas las que existían o existan después, sobre cualquier ramo.

El 141 (inciso 2º), que trata de preparación de proyectos de *ley* y *Códigos* (sin limitación) que deban presentarse a las Cámaras.

El 151, que *determina* las atribuciones de la Corte Suprema.

En fin, los transitorios H, J y K, que se refieren a la *Legislación* en general.

De todo esto resulta como incuestionable la facultad del Congreso de legislar sobre asuntos civiles, penales, procesales y todo lo que pueda ser materia de ley, según la índole de la Constitución, aun cuando no esté especialmente enumerado en el artículo 76. Si la legislación sobre aquellos y otros asuntos no está expresamente mencionada en dicho artículo, sí lo está en muchas otras disposiciones constitucionales; y en todo caso, bastaría el principio de soberanía que rige en toda república

unitaria, para que el Congreso, expresión genuina de esa soberanía, tuviese todas las facultades legislativas consiguientes a su autoridad.

---

*Art. 77. El Congreso elegirá en sus reuniones ordinarias y para un bienio, el designado que ha de ejercer el Poder Ejecutivo a falta de Presidente y Vicepresidente.*

§ 77. El autor de este comentario propuso al Congreso Constituyente, que en lugar de crearse un designado para reemplazar al Presidente y al Vicepresidente, llegado el caso, se crease un segundo Vicepresidente, y que los tres funcionarios fuesen elegidos a un mismo tiempo y por unos mismos electores, bien que con la debida distinción. Alegóse en apoyo de este procedimiento: que conforme al artículo 128, el Presidente y el Vicepresidente de la República debían ser elegidos al mismo tiempo, por los mismos electores y para igual período (seis años), y era lógico disponer otro tanto respecto del tercer funcionario llamado a ejercer eventualmente el Poder Ejecutivo; que convenía mucho, por la seguridad de los gobernantes y el interés de la tranquilidad pública, que hubiese homogeneidad en la elección de los tres altos funcionarios, porque representarían éstos unas mismas ideas y aspiraciones nacionales, y no habría riesgo de que el designado o segundo Vicepresidente fuese jamás un adversario del Presidente, interesado en suplantarlo; que no convenía atribuir al Congreso funciones electorales de ninguna clase; que una dolorosa experiencia había patentizado los inconvenientes que ofrecían las elecciones de designados hechas por el Congreso, como ocasiones de intrigas y conflictos; y, en fin, que todas las razones que militaban en favor del largo período de duración del Presidente y el Vicepresidente, eran aplicables a la duración del designado.



Nada se adujo contra estas razones, y silenciosamente fue negada la modificación y aprobado el artículo original, acaso por razones políticas que no podían ser expresadas, pero que no se nos alcanzan. Quedó, por lo tanto, adoptada la anomalía que este artículo contiene, de un designado que no es de origen popular, sino elegido por el Congreso, y cuyo período de duración está reducido a dos años, de suerte que en cada Legislatura ordinaria se elige designado. Otra anomalía que hay en esta materia, es la de no haber en la Constitución precepto alguno que exija determinadas cualidades de nacionalidad, edad, renta, etc., para ser designado, y con tal calidad poder funcionar como Presidente de la República; en tanto que sí son indispensables esas cualidades para ser Presidente o Vicepresidente (artículos 94, 115 y 129). Legítimamente, pues, el Congreso puede elegir designado a cualquier ciudadano en ejercicio, sin que el elegido tenga particulares cualidades.

Es deplorable que, debiendo el designado ejercer el Gobierno en su totalidad, cuando llega el caso, ni sea su origen popular (como el del Presidente y el Vicepresidente), ni deba tener las mismas cualidades y la misma duración que aquellos a quienes reemplaza. El Consejo Constituyente cometió un error, poniendo de manifiesto cuán fácil es faltar a la lógica y a los principios de la ciencia, cuando se presta preferente atención a algún interés de otra naturaleza.

---

*Art. 78. Es prohibido al Congreso, y a cada una de sus Cámaras:*

*1º Dirigir excitaciones a funcionarios públicos;*

*2º Inmiscuirse por medio de resoluciones o de leyes en asuntos que son de la privativa competencia de otros Poderes;*

*3º Dar votos de aplauso o censura respecto de actos oficiales;*

4º *Exigir al Gobierno comunicación de las instrucciones dadas a ministros diplomáticos, o informes sobre negociaciones que tengan carácter reservado;*

5º *Decretar a favor de ninguna persona o entidad gratificaciones, indemnizaciones, pensiones ni otra erogación que no esté destinada a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a ley preexistente, salvo lo dispuesto en el artículo 76, inciso 18;*

6º *Decretar actos de proscripción o persecución contra personas o corporaciones.*

§ 78. Establecido como está por el artículo 57 que todos los Poderes públicos son limitados, la Constitución ha querido, no solamente señalar con precisión las atribuciones del Congreso, sino también prohibirle de un modo terminante la ejecución de ciertos actos abusivos, y hasta inicuos, de que han dado ejemplo las Cámaras en épocas de exaltación política y olvido de imperiosos deberes de justicia. De ahí las prohibiciones que contiene este artículo, así para el Congreso como para cada una de sus Cámaras.

A. Toda excitación que se dirige por un cuerpo legislador a cualquier funcionario público, que no es de su inmediata dependencia, es perniciosa, por mucho que se la quiera paliar con el interés del buen servicio: envuelve una especie de coacción moral para el funcionario a quien se excita; entraña una intrusión indebida en asuntos de ajena jurisdicción o en lo administrativo; perturba la acción jerárquica y la disciplina de los demás Poderes, y hace pesar una voluntad discrecional e irresponsable sobre funcionarios que están sujetos a deberes clara y rigurosamente detallados por las leyes, y que son, por lo tanto, responsables. Además, si las excitaciones parlamentarias hubieran de ser atendidas, contrastarían con la autoridad de las leyes o de otros funcionarios, y de no serlo, redundarían en desdoro y desprestigio del cuerpo que las hiciese.

B. Por idénticas razones, y aun otras más graves de orden gubernativo y administrativo, se prohíbe al Congreso y a sus

Cámaras inmiscuirse, por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos que son de la privativa competencia de otros Poderes. Así, no podría el Congreso, ni aun dando leyes, atribuírse, por ejemplo, funciones judiciales propias de la Corte Suprema, ni la elección de funcionarios que son popularmente elegibles o de nombramiento del Poder Ejecutivo, ni la celebración de tratados, convenios o contratos que corresponden al gobierno, ni la ejecución de actos atribuídos a las Asambleas departamentales.

C. No tuvieron en mira los Constituyentes la creación de lo que se llama un gobierno *parlamentario*, esto es, sujeto a la influencia y autoridad política de las Cámaras; gobierno que, a más de cercenar en mucho la independencia de la administración, entraña la necesidad de mantener una especie de presidente-rey, exento de responsabilidad y privado de acción directa sobre el Ministerio. Quisieron los Constituyentes que cada Poder fuese completo, independiente y con su órbita de autoridad y acción propia; y por lo mismo, mal podían admitir el sistema de los *votos de censura*, incompatible con la duración continua y de período fijo del Presidente de la República, con la libertad constitucional del Poder Ejecutivo, y con la responsabilidad legal de los ministros y sus agentes y de los demás funcionarios públicos. Rechazar, modificar o aprobar proyectos de ley, tratados, convenios o contratos, y dar leyes que tiendan a corregir defectos en la administración, son medios mucho más eficaces que los votos de censura, para pesar sobre la conducta o el ánimo de los ministros; y es claro que si estos votos son admisibles, y aun de necesidad muchas veces, en países de organización monárquica y gobierno parlamentario, en que los Ministerios dependen de los Parlamentos, no son aplicables a los Estados republicanos, donde los ministros dependen de presidentes que son responsables y de limitadas facultades y períodos fijos.

D. Si las negociaciones diplomáticas son de la exclusiva competencia del Gobierno, y de ordinario requieren reserva, y si los conductores de tales negociaciones son responsables de sus actos, no hay razón para que las Cámaras exijan la comunicación de aquellos documentos que, ligados con la diplomacia, deben ser mantenidos en reserva. El mejor juez de la necesidad de la reserva es el poder negociador; y tanto más debe respetarse su oposición a la publicidad, cuanto la razón y la experiencia prueban la imposibilidad de que unos cuerpos numerosos e irresponsables guarden en absoluto la reserva necesaria en muchos casos.

La disposición de este inciso 4º no obsta para que las Cámaras exijan responsabilidad a cualquier ministro, cuando pretenda ampararse con la reserva diplomática para encubrir delitos o faltas que lo hagan merecedor de sometimiento a juicio criminal o de responsabilidad.

E. Funestísimos y de larga duración han sido los abusos que los Congresos colombianos han cometido, hasta 1884, en materia de gracias y favores, prodigando pensiones, indemnizaciones, condonaciones de deudas, etc., a título de facultad soberana, y con mengua de la autoridad propia del Poder Judicial o del Poder Ejecutivo. Si la justicia ha sufrido con ello numerosas ofensas, harto han pesado también sobre el Tesoro nacional las consecuencias. El mal era tan intenso, que los Constituyentes quisieron curarlo radicalmente con una expresa prohibición constitucional, a la que el Congreso no podrá sustraerse. No le es lícito decretar a favor de *ninguna persona o entidad* gratificaciones, indemnizaciones, pensiones ni otra *erogación* que no esté destinada a satisfacer *créditos* o *derechos* reconocidos con arreglo a *ley preexistente*, salvo el caso de fomento de empresas útiles a que se refiere la atribución 18ª del artículo 76.

¿Pero qué podrá hacerse para otorgar justas pensiones, verbigracia a militares que se han invalidado en el servicio, o in-

demnizaciones a personas perjudicadas por el Estado, u otras erogaciones que puedan ser necesarias, conforme a derechos adquiridos? Para esto son los tribunales o comisiones competentes establecidos por las leyes. A estas entidades corresponde examinar las reclamaciones de los que alegan derechos legales, y reconocer los créditos que sean justos, con arreglo a las pruebas que se aduzcan y a los procedimientos legales. Al legislador sólo compete mandar pagar los créditos legalmente reconocidos por aquellos tribunales o comisiones, y apropiar en las leyes de presupuestos las cantidades necesarias.

Tal es el procedimiento constitucional, conforme a la justicia y al orden, y sólo ajustándose a él se practicarán los sanos principios de administración pública.

Por desgracia, ha estado muy lejos de ajustar a estos principios su conducta el Consejo Nacional de Delegatarios, en su calidad de Cuerpo Legislativo.

*F.* Por último, es prohibido al Congreso y a sus Cámaras decretar actos de proscripción o persecución contra personas o corporaciones. Esta sola prohibición sería un timbre de honor para los Constituyentes, que han tenido el valor de condenar solemnemente unos actos tan odiosos como algunos de proscripción y persecución que emanaron de nuestros Congresos, ya contra determinados personajes políticos, ya contra Prelados de la Iglesia o corporaciones o comunidades religiosas. Jamás puede ser lícito a un Congreso o una Cámara el imponer penas, ya sea por resoluciones o por leyes, usurpando sus atribuciones al Poder Judicial, y menos aún procediendo sin fórmula de juicio; y jamás la libertad de un pueblo estará asegurada, si los legisladores, procediendo a su arbitrio y sin responsabilidad alguna, han de tener facultad para extrañar a Obispos, para proscribir a personajes políticos, suprimir comunidades, expulsar corporaciones, ocupar temporalidades, confiscar bienes o decretar otras iniquidades análogas, a título de soberanía, sin respeto alguno por los derechos civiles y garan-

tías sociales de los perseguidos o proscritos. No debe olvidarse que las leyes de proscripción o de persecución, no solamente son inicuas, sino torpemente contradictorias, porque fomentan o entrañan la glorificación de aquellos a quienes proscriben o persiguen.

## TITULO VII

### DE LA FORMACIÓN DE LAS LEYES

*Art. 79. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las dos Cámaras, a propuesta de sus respectivos miembros o de los ministros del despacho.*

§ 79. Después de estatuir lo conveniente sobre la estructura general, la naturaleza, la autoridad y las atribuciones del Congreso, la Constitución entra, en este Título, a determinar la manera con que han de ejercer las Cámaras, conjuntamente, sus funciones de *Cuerpo legislativo*. De ahí las formalidades relativas a la *formación de las leyes*, mediante las cuales éstas son legítimas y han de tener fuerza y ser obedecidas.

Como es de razón y justicia, la Constitución reconoce que las Cámaras, como Cuerpos colegisladores, son iguales en autoridad. En consecuencia, admite que las leyes (con la sola excepción de orden que establece el artículo 80) puedan tener origen en cualquiera de las dos Cámaras, para pasar por todos los trámites constitucionales. En cuanto a la *iniciativa*, esto es, a la proposición o presentación de los proyectos de ley, la Constitución reconoce cuatro procedencias distintas, a saber:

1<sup>ª</sup> Los respectivos miembros de las Cámaras, en el común de los casos;

2<sup>ª</sup> La Cámara de Representantes únicamente, respecto de proyectos de leyes que establezcan contribuciones u organicen el ministerio público;

3<sup>ª</sup> Las comisiones permanentes especiales de una y otra Cámara, que tengan el particular encargo de proponer proyectos

de rentas o de legislación sobre materia civil y procedimiento judicial (inciso 2º del artículo 80);

4º Los ministros del despacho, en todo caso. El Consejo de Estado tiene la atribución (2º del artículo 141) de preparar los proyectos de ley y Códigos que deban *presentarse* a las Cámaras, y *proponer* las reformas que juzgue convenientes en todos los ramos de la *Legislación*. Pero esto no envuelve derecho de iniciativa, puesto que tales proyectos de leyes y códigos han de ser presentados o propuestos por los ministros.

Con grande acierto procedieron los Constituyentes al devolver a los ministros la antigua participación en la iniciativa de las leyes, de que los había privado la Constitución de 1863 (por una errónea imitación de la práctica establecida en la Unión Americana), y al encargar al Consejo de Estado de ayudar con sus trabajos a los ministros. Raras son las leyes verdaderamente políticas que emanan de los Cuerpos legislativos; en su mayor número, casi en su totalidad, son leyes que afectan a la vida civil de los particulares, esto es, a la vida social, o que atañen a los intereses fiscales del Estado, o tienden a facilitar la administración pública. Por consiguiente, *à priori* se puede afirmar que los ministros y los consejeros de Estado, en sus respectivos ramos, son de ordinario más competentes que los senadores y representantes para preparar buenas leyes; y la experiencia ha comprobado en Colombia, con los funestísimos resultados de que da testimonio toda la legislación creada de 1863 a 1884, que los miembros de las Cámaras jamás pueden ser con ventaja los *únicos* iniciadores de actos legislativos. Es patente, pues, el acierto de las nuevas disposiciones constitucionales en esta importante materia.

Conviene, sin embargo, hacer notar que el Consejo de Estado no tiene iniciativa directa en la formación de las leyes. Su función, en esta parte, se limita a redactar o preparar los proyectos de códigos o leyes que le pida el Gobierno, a quien toca proponerlos a las Cámaras por medio de los ministros (ar-



títulos 79, 118-7º y 141-2º). Ya el Consejo Legislativo lo ha declarado así, respecto de un proyecto de ley sobre elecciones, quedando establecido el precedente.

---

*Art. 80. Exceptúanse de lo dispuesto en el artículo anterior:*

*1º Aquellas leyes que deben tener origen únicamente en la Cámara de Representantes (artículo 102, inciso 2º);*

*2º Las leyes sobre materia civil y procedimiento judicial, que no podrán ser modificadas sino en virtud de proyectos presentados por las comisiones permanentes especiales de una y otra Cámara o por los ministros del despacho.*

§ 80. El inciso 2º del artículo 102 da a la Cámara de Representantes la atribución exclusiva de iniciar la formación de las leyes que establezcan contribuciones u organicen el Ministerio público. Para esto se consideró que, ejerciendo dicha Cámara una parte muy importante de las funciones fiscales o del Ministerio público, era razonable dejarle la iniciativa en este asunto. Lo propio se dispuso en materia de establecimiento de contribuciones, por cuanto los representantes, elegidos por distritos electorales, y renovables en su totalidad y por período menor que el de los senadores, representarían más directamente al pueblo, a quien interesan muy particularmente las contribuciones y la fiscalización de la conducta de los gobernantes y administradores públicos.

Peligrosa por extremo es la libre iniciativa de los miembros de las Cámaras, cuando tiene por objeto introducir modificaciones en las leyes sobre materia civil y procedimiento judicial; pues fácil es que con artículos volanderos y propuestos como de paso, se sorprenda la buena fe de una Cámara, y se hagan pasar en ella inadvertidas unas disposiciones destinadas

a decidir determinados procesos en cierto sentido, o a constituir por sorpresa o disimuladamente derechos civiles inaceptables. Para conjurar este peligro, del que no pocos ejemplos se han dado en nuestra Legislación, se ha hecho privativa de las comisiones permanentes especiales, y de los ministros del despacho, la iniciativa en la formación de las leyes sobre materia civil y procedimiento judicial.

De aquí resulta que los códigos y leyes que sobre dichas materias prepare el Consejo de Estado, han de ser propuestos por las respectivas comisiones especiales o por los ministros del despacho. Así deben entenderse los artículos 79 y 80.

---

*Art. 81. Ningún acto legislativo será ley sin los requisitos siguientes:*

*1º Haber sido aprobado en cada Cámara en tres debates, en distintos días, por mayoría absoluta de votos.*

*2º Haber obtenido la sanción del Gobierno.*

§ 81. Las terminantes disposiciones de este artículo se fundan en dos principios de Ciencia constitucional y de Legislación universal:

1º Que no hay ley donde falta la expresión de la voluntad del legislador;

2º Que ninguna ley es completa ni puede tener fuerza, si carece de sanción regular y solemne.

Sin estas circunstancias, faltan las dos condiciones esenciales de toda ley, en cuanto a su origen y forma: la legitimidad o autoridad, y la certeza.

Cuando el legislador es un cuerpo colectivo, dividido en dos corporaciones, es indispensable que cada una de éstas concorra a la formación de cada ley, sin lugar a duda; y como cada una de esas corporaciones se compone de muchos miembros, es necesario que claramente se manifieste la voluntad de

ellos de convertir en ley el acto o proyecto discutido. Asimismo, para que haya evidencia de la manifestación de voluntad, es necesario que preceda libre discusión. Sin ésta no hay presunta conciencia respecto de la voluntad de los legisladores.

Sentados estos principios inconcusos, queda por averiguar:

1º ¿Cómo se expresa y conoce la voluntad de un cuerpo colectivo?

2º ¿Qué forma de discusión ha de ser necesaria como garantía de que se ha formado juicio y emitido el voto que expresa la voluntad?

El mundo ilustrado, en todos los tiempos y países de gobierno constitucional y de poderes colectivos, no ha descubierto otra regla mejor (salvo casos muy excepcionales) para establecer la voluntad de muchos, que el voto de las mayorías; entendiéndose por mayoría (cuando la decisión se concreta a determinados asuntos, afirmando o negando, aceptando o rechazando) el voto del número próximamente mayor a la mitad matemática del total de votantes. En el mayor número de casos, es imposible obtener la unanimidad, y menos aún en corporaciones de carácter político que emanan de la acción de muy diversas opiniones. De ahí la necesidad de que las leyes sean aprobadas, en sus partes y su todo, por el voto de las mayorías absolutas. Este voto hace presumir que la voluntad de la corporación entera es favorable a la expedición de la ley, y no hay otro modo práctico y racional de conocer esa voluntad.

El segundo requisito, la discusión previa de la ley, se establece por medio de los debates; y llámase *debate* cada acto completo de consideración del proyecto y deliberación que lo aprueba. ¿Por qué han de ser tres los debates de cada proyecto de ley, en cada Cámara, y han de tener lugar en distintos días? En cuanto a lo primero, la experiencia del mundo parlamentario suministra la prueba de que tres debates son convenientes y bastantes, quedando la determinación de su forma al cui-

dado de los reglamentos parlamentarios, cuando la Constitución no especifica el modo. Y esta experiencia, propia y universal, es la que ha inducido a todos nuestros Cuerpos constituyentes a exigir los tres debates.

En cuanto a la condición de que se den los debates en distintos días, está fundada en una presunción que al propio tiempo justifican el buen sentido y la experiencia. Todos los hombres, y más aún cuando deliberan en cuerpos colectivos, son susceptibles de exaltarse en ciertos momentos, de apasionarse y ofuscarse, adoptando resoluciones injustas o inconsultas; y está en el orden de las probabilidades humanas que la ofuscación no cese o no se modere, mientras subsista la exaltación del momento, y que ésta se debilite y aun desaparezca cuando se da tiempo a la reflexión para obrar sobre el ánimo apasionado. Poco puede ser un día de distancia para serenar el ánimo, pero siempre es algo: la noche trae el consejo, y una sola que pase puede acarrear la lucidez, la calma y el acierto. Por lo tanto, la condición contenida en la primera parte de este artículo 81, de que los debates sean dados en distintos días, es garantía de calma y acierto en las deliberaciones.

En cuanto a la segunda parte, es notoria su justicia. Una ley sin sanción regular y solemne, no tiene el sello de la legitimidad y la certeza, ni de la fuerza eficaz que ha de hacerla efectiva. Si el Gobierno es quien ejerce el Poder Ejecutivo, y este Poder el encargado de ejecutar las leyes, él debe ser ante la nación el garante de la verdad de cada ley, y para ello, darle su sanción con pleno conocimiento de causa. De este modo el Gobierno, sin ser *colegislador*, es un *colaborador* en la expedición de las leyes, así como en su proclamación delante del país.

Volviendo a considerar la exigencia de los tres debates, ella se funda en una práctica de división del trabajo legislativo, muy racional. Ordinariamente en el primer debate sólo se considera la conveniencia, en abstracto, de legislar sobre la materia a que se refiere el proyecto; en el segundo se discuten, com-

binan y aprueban, una a una, en sus pormenores, redacción y enlace, todas las disposiciones del proyecto, en sentido determinado o concreto; y en el tercero ya no se trata sino de que cada Cámara manifieste, en vista de la totalidad de lo discutido, aprobado y coordinado, su voluntad de que aquella obra parlamentaria sea ley de la república. Nada más metódico ni acertado. En este asunto, las prácticas de Colombia concuerdan con las de casi todos los pueblos que tienen régimen parlamentario.

---

*Art. 82. No podrá cerrarse en segundo debate ni ser votada una ley en tercero, sin la asistencia de la mayoría absoluta de los individuos que componen la Cámara.*

§ 82. Como lo hicimos notar en el párrafo 70, con relación al primer miembro del artículo 70, se ha adoptado la feliz innovación de permitir que las Cámaras abran sus sesiones (reuniones diarias) y deliberen, con sólo la tercera parte de sus miembros; lo que tiene por objeto evitar obstrucciones, pérdidas de tiempo y maniobras indebidas de ocasional asistencia. Mas no por esto quisieron los Constituyentes que ninguna ley pudiera ser votada sin la concurrencia de la mayoría de sus miembros, computados éstos conforme al número que constitucionalmente ha de componer cada Cámara. De ahí la diferencia que se establece.

Si, por ejemplo, el Senado ha de componerse de 27 miembros, por cuanto en la actualidad la república está dividida en nueve departamentos, y cada uno de éstos elige 3 senadores, podrá abrirse la sesión con sólo la asistencia de 9 senadores, y con este número podrán adoptarse simples resoluciones ("deliberar"), y aprobarse *proyectos* en primer debate y *artículos* en el segundo; pero será necesaria la concurrencia de la *mayoría absoluta de senadores* (esto es 14 de ellos) para *cerrar*

el segundo debate y para *aprobar la ley* en el tercero. Quedan de este modo conciliadas dos necesidades: la de facilitar las *sesiones* y los *trabajos* de las Cámaras; y la de asegurar el voto de las *mayorías* de los totales de miembros, para la *aprobación de las leyes*.

---

*Art. 83. El Gobierno puede tomar parte en la discusión de las leyes por medio de los ministros.*

§ 83. Desde el momento en que por el artículo 79 se reconoció a los ministros del despacho el derecho de iniciativa en los proyectos de leyes, forzoso era, en rigor de lógica, reconocerles lo menos: la facultad de tomar parte en la discusión de las mismas leyes, en nombre del Gobierno. Toda discusión tiene por objeto suministrar luz, y con ésta, conducir al acierto; y nadie es más competente para indicar la verdad, acopiar y comunicar datos y conocimientos necesarios, sugerir arbitrios y medios adecuados, y ayudar con la experiencia de los negocios públicos, que aquel que diariamente los está manejando, que palpa las dificultades administrativas, que tiene en su despacho los documentos comprobantes de los hechos, y que ha comprometido su reputación y responsabilidad en la vasta y complicada obra de la administración.

Por otra parte, la intervención de los ministros en la discusión de las leyes, es el medio más racional de crear y mantener en lo posible el régimen parlamentario en la república, en cuanto es compatible con la acción activa y la responsabilidad del Presidente como jefe del Gobierno. Así, sin necesidad de votos de censura ni actos de oposición apasionada, pueden los miembros de las Cámaras apreciar las ideas de los ministros, discutir los actos y calificar la conducta de éstos, y con observaciones que los venzan y votos que les rechacen sus proposiciones, obligarlos indirectamente a retirarse del Ministerio, cuando así conviene a la república.

*Art. 84. Los magistrados de la Corte Suprema tienen voz en el debate de las leyes sobre materia civil y procedimiento judicial.*

§ 84. En varias de las constituciones colombianas se había admitido que ciertos altos funcionarios no legisladores, como el Procurador General de la Nación, pudiesen concurrir con sus luces y experiencia a la discusión de ciertas leyes especiales. El presente artículo reconoce este derecho, por un legítimo interés público, a los magistrados de la Corte Suprema, concediéndoles *voz* simplemente para los debates, pero limitando esta intervención a las leyes sobre materia *civil* y procedimiento *judicial*. Se advierte poca consecuencia en esta concesión, puesto que se omiten la materia *penal* (que tiene estrechas analogías con las dos previstas) y algunas otras leyes importantes, que en ciertos puntos pueden no ser de mero *procedimiento judicial*, sino muy substanciales.

Por otra parte, ocurre una duda que conviene resolver, mayormente cuando en el Consejo Constituyente se votó este artículo sin discusión. ¿Con qué carácter han de tener voz en los debates los magistrados de la Corte Suprema, seguramente para ilustrar a las Cámaras con especial competencia? ¿Podrán obrar libremente, según su *personal* opinión y voluntad? O al contrario, ¿deberán proceder por comisión y con instrucciones o acuerdo de la Corte? Nos inclinamos a un término de conciliación, guiados por el objeto o espíritu de la disposición, aunque del texto nada se desprende en un sentido u otro. No ha podido desearse que se produjese la discordancia, y aun la posible contradicción entre los magistrados, si hiciesen libre uso de un derecho *personal*. Si tienen voz como *magistrados*, es por cuanto son *miembros* de la Corte, y porque se solicita el concurso de la experiencia, luces y autoridad moral de la *Corporación*; y por lo tanto, la *voz* que ha de oírse debe ser *autorizada*.

Sin embargo, como el texto constitucional no habla de *la Corte* como corporación, sino de los *magistrados*, es claro que éstos pueden obrar individualmente, bien que la prudencia debe aconsejarles un procedimiento mixto. Cuando la Corte estime conveniente hacer conocer su opinión colectiva respecto de un proyecto de ley que esté en discusión, hará muy bien si adopta una resolución sobre el asunto, y comisiona a uno o más de los magistrados para que sostenga y haga valer en la Cámara respectiva la opinión de la *mayoría de la Corte*. Pero siempre debe quedar su derecho a salvo a todos los magistrados para obrar individualmente como les plazca, conforme a la disposición constitucional. Así se concilia, a nuestro parecer, la intención del artículo constitucional, de buscar luz en la Corte Suprema, con el texto o la letra, que no habla de la corporación, sino de los *magistrados*.

---

*Art. 85. Aprobado un proyecto de ley por ambas Cámaras, pasará al Gobierno, y si éste lo aprobare también, dispondrá que se promulgue como ley.*

*Si no lo aprobare, lo devolverá con objeciones a la Cámara en que tuvo su origen.*

§ 85. Nada es más sencillo ni está más fundado en razón, que esta tramitación legislativa. Si las dos Cámaras han aprobado un proyecto de ley, con las formalidades prescritas, es claro que hay conformidad legislativa; que el Legislador ha expresado su voluntad. Falta solamente, para que el proyecto se convierta en *ley*, que obtenga la sanción ejecutiva. Hay, pues, necesidad de pasarlo al Gobierno para que lo examine y sancione. Si el Gobierno no lo estima constitucional o conveniente, lo devuelve con objeciones a la Cámara de su origen.

Al considerar este artículo los Constituyentes, ninguno cayó en la cuenta de la impropiedad del verbo *aprobar*, em-



pleado en el texto. Si el Gobierno no es legislador o co-legislador, sino que concurre a la formación de las leyes, ya con su iniciativa, no exclusiva, ya dándoles la *sanción* que las hace aparecer como tales ante la república, es claro que, en rigor, no le incumbe *aprobar* los proyectos, sino mandarlos *publicar* y *ejecutar*. Y tan cierto es esto, como que, si en caso de objeciones las Cámaras insisten, con la mayoría requerida (artículos 86, 87 y 88), el Gobierno está *obligado* a sancionar y hacer publicar y ejecutar los proyectos como leyes. Quien así tiene que someterse a la voluntad de otro poder, no *aprueba* ni *desaprueba*, sino que simplemente llena una función adicional cooperativa en las formas. No debe, pues, tomarse el uso del verbo *aprobar*, sino como un descuido de redacción.

Fácilmente se comprende lo que son las *objeciones* de que trata este artículo. Se objeta lo que no parece bien; la objeción es "*razón que se propone o dificultad que se presenta en contrario de una opinión, o para impugnar una proposición*" (Dic. de la R. A. E., 12ª edición); y objetar es "oponer *reparo* a una opinión, para combatirla o refutarla; proponer una razón contraria a lo que se ha dicho". (Ibid). Así el Gobierno, cuando hace objeciones a un proyecto de ley, emite observaciones u opiniones que tienden a demostrar a las Cámaras que el proyecto que han aprobado pugna con la Constitución, o con la pública conveniencia o la justicia.

---

*Art. 86. El Presidente de la República dispone del término de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto, cuando éste no conste de más de cincuenta artículos; de diez días, cuando el proyecto contenga de cincuenta y uno a doscientos artículos, y hasta de quince días, cuando los artículos sean más de doscientos.*

*Si el Presidente, una vez transcurridos los indicados términos, según el caso, no hubiere devuelto el acto legislativo con objeciones, no podrá dejar de sancionarlo y*

*promulgarlo. Pero si las Cámaras se pusieren en receso dentro de dichos términos, el Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado, dentro de los diez días siguientes a aquel en que el Congreso haya cerrado sus sesiones.*

§ 86. Habíase propuesto en el proyecto de la comisión el término de seis días para que el presidente sancionase todo proyecto, o lo devolviese con objeciones; quedando a voluntad de la Cámara del origen la prórroga de ese término, en caso necesario. Pareciónos impropio, por una parte, que una sola Cámara, por ser la del origen del proyecto, impusiese su voluntad; y por otra, que se dejase al presidente a discreción de las Cámaras en asunto de tanta gravedad, cuando el proyecto, por ser muy extenso, pudiese requerir un estudio de más de seis días, como acontecería, verbigracia, con un código o la ley orgánica de todo un negociado. Así propusimos como enmienda la primera parte del artículo, tal como aquí aparece. Hay, pues, tres términos distintos (*seis, diez y quince* días respectivamente) para sancionar los proyectos o devolverlos objetados, según que consten de no más de cincuenta artículos, o de más de cincuenta hasta doscientos, o que el total exceda de este número.

Sirven estos términos para obligar al presidente a la sanción o la devolución, y por ser tan perentorios no dejan lugar a dudas, dilaciones o tergiversaciones. Si cumplido el término del caso no se hubiere verificado la devolución del proyecto, con objeciones, la Constitución presume que el proyecto ha sido sancionado, y no puede dejar de serlo, debiendo seguir la promulgación. Pero como puede acontecer que las Cámaras se pongan en receso antes de cumplirse el término para la sanción, es razonable exigir que, una vez verificada la clausura, el presidente publique el proyecto, dentro de un término fijo, ya sea sancionado u objetado. Este término de caso *especial*, es de diez días, y con él pueden prolongarse los de seis y diez or-

dinarios y disminuirse el de 15, dado que se ha de contar desde la fecha en que las Cámaras se ponen en receso.

---

*Art. 87. El proyecto de ley objetado en su conjunto por el presidente, volverá en las Cámaras a tercer debate. El que fuere objetado sólo en parte, será reconsiderado en segundo debate con el único objeto de tomar en cuenta las observaciones del Gobierno.*

§ 87. El orden y la lógica exigen que los procedimientos sean distintos, para reconsiderar un proyecto de ley objetado, según la naturaleza de las objeciones. Si éstas se refieren a *todo* el proyecto, como inconstitucional o inconveniente en su totalidad, es claro que no hay motivo para reconsiderar los pormenores de la obra, ni introducir en ella enmiendas parciales. Basta, por lo tanto, considerar el proyecto como en *tercer debate*, y así lo dispone este artículo. Si, al contrario, las objeciones son parciales, refiriéndose a determinados artículos que se quiere sean redactados de otro modo, o a supresiones o adiciones que el gobierno estima convenientes, es obvia también la necesidad de abrir de nuevo el *segundo* debate, por cuanto en éste se discuten los proyectos en sus pormenores. Así está dispuesto, pero con una condición cuya racionalidad salta a los ojos: que no ha de abrirse de nuevo el segundo debate para tornar a discutir *todo* el proyecto, sino solamente para tratar de los puntos a que se refieren las objeciones, tomándolas en cuenta. Como el proyecto ha sido aprobado por las Cámaras, y el Gobierno solamente lo ha objetado en parte, debe admitirse como evidente que existe el acuerdo entre los dos poderes respecto de todo lo demás, y no hay razón para reconsiderar lo que no ha sido materia de objeciones.

---

*Art. 88. El Presidente de la República sancionará, sin poder presentar nuevas objeciones, todo proyecto que, re-considerado, fuere adoptado por dos tercios de los votos en una y otra Cámara.*

§ 88. Las últimas constituciones que había tenido Colombia, daban al Congreso un poder tan preponderante sobre el Gobierno, que imponían a éste el deber de sancionar todo proyecto de ley objetado, cuando, una vez consideradas las objeciones, ambas Cámaras insistían en la aprobación del proyecto, declarando infundadas dichas objeciones; insistencia para la cual bastaban las mayorías absolutas. Al discutir el proyecto de Constitución de 1886, los Constituyentes considerámos que, no teniendo el Poder Ejecutivo votos de su parte en las deliberaciones de las Cámaras, y siendo muy respetable la opinión que él emite por medio de sus objeciones, —puesto que, por regla general, conoce las necesidades de la república y de la Administración mejor que los miembros del Congreso—, era prudente exigir como garantía de acierto, dada la discordancia entre los dos poderes, que una mayoría más considerable que la primitiva fuese la autorizada para insistir, no obstante la oposición del Gobierno. Así, por ejemplo, si un proyecto ha sido primitivamente aprobado por el Senado con el voto de 14 miembros contra 13, resultará que, al hacer objeciones el Gobierno, habrá necesidad de que 18 senadores (dos tercios de 27) voten por la insistencia; lo que equivale a exigir una mayoría de 4 votos más para un caso tan grave.

Esto es por todo extremo razonable. Por punto general, más daño se causa o puede causar con la acción o lo que se hace, que con la abstención o lo que se deja de hacer; de modo que si la ley que se trata de dar no ha de ser sancionada por falta de unos pocos votos más de mayoría, el mal no será muy grave; pero sí puede causarse gran daño a la república con dar una ley que es objetada por el Jefe de la Administración.

Bien puede aguardarse a que las opiniones se formen con mejor acuerdo en un sentido u otro; y si la ley que se quiere dar es notoriamente necesaria o buena, no tardará mucho en formarse la mayoría necesaria para aprobarla a contentamiento de ambos poderes, o con el voto de los dos tercios.

---

*Art. 89. Si el Gobierno no cumpliere el deber que se le impone de sancionar las leyes en los términos y según las condiciones que este título establece, las sancionará y promulgará el Presidente del Congreso.*

§ 89. Nueva en el Derecho constitucional de Colombia es la disposición contenida en este artículo, bien que existió en los primitivos tiempos de la República. No recordamos que hayan ocurrido casos en que los Presidentes, rebelándose contra la Constitución, se hayan denegado de hecho a sancionar las leyes, cuando les fuera obligatorio hacerlo; abuso que sería muy gravemente escandaloso, y que envolvería el peor atentado contra la soberanía nacional representada por el Congreso. Pero el caso es posible, y por lo tanto, el artículo 89 contiene una importante garantía. Si, llenadas todas las condiciones, y cumplidos los términos que en el presente título se prescriben, el Presidente no cumpliere con el deber de sancionar algún proyecto que ha de ser forzosamente convertido en ley, se prescindirá de la intervención constitucional del Poder Ejecutivo y la ley será sancionada y promulgada por el Presidente del Congreso, esto es, por el Presidente del Senado, y en su defecto, por el de la Cámara de Representantes, según el orden señalado en el artículo 74. Este orden nos parece que es el aplicable, por analogía, al del artículo que comentamos.

Precisamente uno de los casos más graves de responsabilidad en que pudiera incurrir un Presidente, sería el de faltar, de hecho, al deber de sancionar y promulgar alguna ley, cuando

la sanción fuese obligatoria; y este caso de responsabilidad fue previsto en algunas de nuestras antiguas constituciones. Bien hubiera podido ser agregado a los tres previstos en el artículo 122, que enumera los de responsabilidad del Presidente.

---

*Art. 90. Exceptúase de lo dispuesto en el artículo 88 el caso en que el proyecto fuere objetado inconstitucional. En este caso, si las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Suprema, para que ella, dentro de seis días, decida sobre su exequibilidad. El fallo afirmativo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley. Si fuere negativo, se archivará el proyecto.*

§ 90. La Constitución de 1863, basada en el principio de la soberanía de los Estados, arbitró dos medios opuestos de ponderación para los casos en que las leyes del Congreso fuesen violatorias de la soberanía de los Estados o de las garantías individuales, y para aquel en que las leyes de los Estados fuesen contrarias a la Constitución o las leyes nacionales. Naturalmente, al adoptarse de nuevo el plan de una república unitaria, habían de preocuparse mucho los Constituyentes con el interés de solicitar un modo de ponderación de poderes adaptado al nuevo orden de cosas; y de este patriótico empeño nació el presente artículo, nuevo del todo en los anales de nuestro Derecho constitucional.

La Constitución distingue perfectamente los dos casos generales de objeciones que el Gobierno puede hacer a los proyectos de ley, a saber: o por inconveniencia de ellos, o por ser inconstitucionales.

En el primer caso, la Constitución exige que la insistencia de las Cámaras tenga el apoyo de mayorías más considerables que las primitivas, o por lo menos de los dos tercios de votos en cada Cámara; y con esto, el Gobierno está obligado a san-

cionar la ley. En el segundo, la insistencia de las Cámaras, no obstante la oposición del Gobierno, hace necesaria la intervención de un tercer poder. La Corte Suprema examina el punto, y si ella decide que el proyecto es exequible, deberá ser sancionado, conforme al artículo 88; pero si decide lo contrario, el proyecto no será ley y quedará archivado.

¿Por qué esta diferencia? Fácil es explicarla. Cuando se trata de la conveniencia o *inconveniencia* de un proyecto, el asunto es de diversidad de puntos de vista, de modos de ver las cosas, de convicciones y opiniones, en que caben mucho la fallibilidad de los hombres y el ofuscamiento de las pasiones políticas. En este caso, lo más natural es pedir a una nueva discusión y una mayoría más considerable que la ordinaria, la decisión del asunto; y el daño que pueda resultar de la expedición o la no expedición de la ley, será relativamente de poca gravedad, puesto que sólo se trata de conveniencias.

Cuando el punto que se ventila versa sobre si el proyecto de ley es o no constitucional, la cuestión es de la más alta gravedad posible; porque toda violación de la Constitución es un acto profundamente desmoralizador que establece funesto precedente, relaja los resortes del orden social, e introduce anarquía en el funcionamiento de los poderes públicos. No basta entonces, habiendo desacuerdo entre los Legisladores y el Gobierno, que a ellos mismos se les exija una nueva discusión y un número de votos más considerable; puede subsistir el ofuscamiento de grandes mayorías parlamentarias, mayormente cuando éstas son irresponsables.

Entonces es atinado y prudente que un Poder distinto de los dos que están en desacuerdo, dirima la discordancia, decidiendo de parte de quién está la razón. Y ninguna entidad mejor que la Corte Suprema puede dar tan importante decisión. ¿Por qué así? Porque la Corte Suprema se compone de magistrados cuya duración es vitalicia, que son responsables, que tienen su independencia asegurada, que están sustraídos, por la

naturaleza de su cargo y sus funciones, a la exaltación de las pasiones políticas, y que pueden decidir con imparcialidad, por el hábito que tienen de fallar en juicios contradictorios, de decidir sobre recursos de casación y revisión; de estudiar a fondo la Constitución y las leyes, y de aplicarlas con severo criterio a los casos particulares que ocurren.

El artículo 90 contiene, por lo tanto, una preciosa garantía para las libertades públicas, y un medio seguro de hacer fijar la interpretación del texto constitucional, en los casos dudosos, y de allanar dificultades o conflictos entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

Como se ha visto, el artículo 90 solamente fija término a la Corte Suprema, para decidir sobre la exequibilidad de un proyecto de ley objetado por inconstitucional; pero ni dice quién debe remitirlo a la Corte para la decisión, ni dentro de qué término se ha de hacer esta remesa. La ley 61 de 1886 (25 de noviembre), en su artículo 21, Sección 3ª, quiso llenar el vacío, determinando el procedimiento, y al efecto, encargó al Ministro respectivo de remitir a la Corte el proyecto objetado, y para ello le señaló seis días como término *perentorio*. De aquí se ha querido deducir, en el primer caso ocurrido (por cuanto el Gobierno demoró por más de cuatro meses el envío a la Corte de un proyecto objetado), que si el Poder Ejecutivo falta a su deber, excediendo el término que le está concedido por la ley, la Corte pierde su jurisdicción en el asunto y el Gobierno está obligado a sancionar la ley, dejando sin decisión la exequibilidad.

Esta doctrina es de todo punto inadmisibles. Por una parte, la función de fallar sobre la exequibilidad, llegado el caso, es un complemento constitucional *necesario* de la ley, cuando ella es exequible, y no puede prescindirse de la intervención de la Corte, sin manifiesta violación de la Constitución, una vez que ocurren las circunstancias previstas en el artículo 90. Por otra, es patente que la Constitución ha querido que, en caso



de conflicto sobre inteligencia de ella, entre los dos poderes que concurren a la formación de las leyes, decida la Corte Suprema; y es inaceptable la suposición de que uno de aquellos poderes pueda, por morosidad, o malicia u olvido en el cumplimiento de su deber, privar a la Corte Suprema del ejercicio necesario de una facultad ineludible aun para ella misma.

Ni ley alguna, ni poder alguno de los constituídos pueden privar a un funcionario o corporación pública, de autoridad o facultades que le vienen de la Constitución; y es errónea de todo punto la doctrina de que un tribunal pierde su autoridad legítima para fallar en un negocio, sólo porque se hayan excedido indebidamente los términos señalados para llenar ciertas formalidades o para fallar. Esto podrá inducir a responsabilidad de quienes obren mal, pero nunca a suprimir una autoridad necesaria y constitucional. Por lo demás, la Corte Suprema ha decidido el punto, por seis votos contra uno, en el sentido de este comentario.

---

Parécenos que es pertinente el tratar aquí una cuestión de grande importancia que siempre se ha suscitado, así con relación a la ciencia constitucional, como en relación con las constituciones particulares de los Estados. ¿Hay razón para calificar de inconstitucionales las leyes que de algún modo son contrarias a la Constitución? Dado que así sea, ¿a quién incumbe o ha de incumbir la calificación, y por lo tanto la explícita declaración de que una ley es inconstitucional? ¿Es aceptable la doctrina de la autoridad que tengan para hacer tal declaración los gobernantes, o los jueces u otros funcionarios, según el caso? Gravísimo asunto es éste, que ha de ser considerado por diversos aspectos.

Seguramente es enorme el mal que puede resultar de que se den leyes contrarias a la Constitución, que es la suprema

ley, la ley de las leyes, el principio regulador de todo el organismo y la vida del Estado; y el mal es tanto mayor, cuanto los legisladores que lo producen son irresponsables, y con sus actos establecen precedentes de grande autoridad moral. Todo lo que relaja y vulnera la Constitución la desacredita, le hace perder algo o mucho de su respetabilidad; y cuando es una ley el hecho que contiene tal defecto, ella lleva en sí misma su desprestigio, junto con el de la Constitución violada y el de los legisladores. De ahí el deber que tienen éstos de estudiar y conocer muy a fondo la Constitución, de penetrarse muy bien del texto y espíritu de ésta, a fin de no lastimarla en cosa alguna, y de ajustar rigurosamente a las prescripciones constitucionales el espíritu y letra de las leyes que expiden.

Por otra parte, las leyes inconstitucionales dan por resultado la creación de un conflicto inmediato. Todos los funcionarios que han de ejecutarlas, y todos los jueces que han de aplicarlas a los casos particulares, se hallan perplejos entre los textos contradictorios de la Constitución, fuente de toda autoridad convencional, y la ley, que es un desarrollo y consecuencia de esa misma Constitución o ley suprema. De esta perplejidad surgen grandes dificultades en la práctica, juicios de responsabilidad de que tiene la culpa el legislador, y competencias de autoridad que a las veces no es fácil dirimir. Salta, pues, a los ojos la necesidad de que, por cima de todo, se respete y aplique el texto constitucional, cuando el de la ley le es contrario.

Pero si observamos el reverso de la medalla, dos consideraciones capitales se imponen para dar la preferencia a la ley, cuando pugna con la Constitución; a saber: una razón de lógica y de hermenéutica, y una razón de orden y unidad. Que la inteligencia de la Constitución es asunto de criterio, bien se comprende. ¿Pero lo es de *libre* criterio? Claro es que no. Si la Constitución atribuye al Legislador la facultad de formar y dar las leyes, sin responsabilidad, implícitamente le da la de

ejercer su criterio *él solo* (con exclusión de jueces, empleados públicos y demás ciudadanos), aplicándolo a resolver conjuntamente esta cuestión: la ley que se expide está o no está en armonía con la Constitución. Como la ley es libremente discutida (cuando apenas es *proyecto*), es obvio que, si hay lugar a duda sobre la constitucionalidad de alguna disposición, este punto será dilucidado; y si, no obstante la objeción que se haga, la mayoría aprueba lo tachado, en ambas Cámaras, y el Poder Ejecutivo no le hace la objeción del caso, antes de sancionarlo, puede afirmarse que preexiste la prueba de la constitucionalidad de la ley. ¿Por qué así? Porque los dos poderes que tienen el encargo de formar la ley y de sancionarla y promulgarla, y los más obligados a ponerla en armonía con la Constitución, han estimado que ella es constitucional, ejerciendo el alto criterio que la misma Constitución les ha conferido. Por lo tanto, la lógica y los principios de la hermenéutica obligan a aceptar como constitucional la ley, a ejecutarla y aplicarla, aun cuando parezca inconstitucional a los que no son legisladores; y así el criterio particular de los ciudadanos, y aun de los jueces, debe ceder, aplicando de preferencia la ley.

Cuanto a la razón de orden y unidad, no es menos poderosa. Si cada cual —juez, funcionario público o simple ciudadano— tuviera la facultad de entender la Constitución a su modo, y por lo mismo, de hallar o no en armonía con ella las leyes que se diesen al Estado, en breve se establecería en la legislación, en la administración pública, en la administración de justicia y aun en la vida privada, la más desastrosa anarquía. Reinaría en todas las cosas la inseguridad, nadie sabría a qué atenerse, y ni aún habría razón para exigir responsabilidad a los que, por entender de cierta manera la Constitución, violasen o dejasen sin ejecución o aplicación las leyes que se les antojasen inconstitucionales.

Para obviar todos los inconvenientes apuntados, el autor de este comentario propuso y sostuvo con empeño, en el Consejo

Constituyente, un artículo que mandaba aplicar de preferencia la Constitución, en los asuntos judiciales, pero con dos condiciones; a saber: que la decisión sólo se refiriese al caso especial resuelto, quedando responsable quienquiera que la adoptase; y que se diese cuenta siempre a la Corte Suprema, para que ésta, a más de resolver el punto de un modo general, y formar así jurisprudencia, promoviese una corrección legislativa del acto o disposición inconstitucional. Pero aunque muchos de los Constituyentes apoyaron esta indicación, se temió por otros el peligro de la anarquía en las decisiones de los jueces, y al cabo, por vía de transacción, se convino en que el título III de la Constitución sería incorporado, como lo dispone el artículo 52, en el Código Civil, con el fin de que todo lo relativo a derechos civiles y garantías sociales fuese aplicado de preferencia a cualquiera disposición legal que contrastase con tales derechos y garantías.

Muchos meses después, el Consejo Nacional, funcionando como Cuerpo Legislativo, expidió la ley 57 de 1887 (15 de abril) "sobre adopción de Códigos y unificación de la Legislación nacional", y después de disponer en ella la incorporación de que trata el citado artículo 52, dijo, hablando de "la Ley":

Art. 5º Cuando haya incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, preferirá aquélla”.

¿A qué principio corresponde esta disposición? Indudablemente al sentado en el artículo 21 de la Constitución, que dice:

“En caso de *infracción manifiesta* de un precepto *constitucional* en detrimento de *alguna persona*, el mandato superior no exime de responsabilidad al agente que lo ejecuta”.

Esto implícitamente obliga a todo juez o funcionario público (con excepción de los militares que reciben órdenes precisas) a dar aplicación preferente a la Constitución, cuando su disposición es tan clara, que habría *infracción manifiesta* de ella si se obrara conforme a otro mandato superior, como pue-

de serlo una ley; y cuando la infracción redunde en detrimento de *alguna persona*. Pero creemos que esto no se refiere sino a casos muy especiales, y que siempre queda en pie la dificultad general apuntada.

En conclusión, parécenos que, conforme a los principios de la ciencia y a los textos constitucionales y legales, la doctrina correcta que debe seguirse es la siguiente:

Cuando se trata de un proyecto de ley objetado como inconstitucional, no hay más procedimiento que el del artículo 90. Si la Corte Suprema declara que el acto es exequible, deberá ser promulgado como una ley *constitucional*.

Cuando no han ocurrido tales circunstancias, deberá presumirse, por regla general, que las leyes son constitucionales, y es obligatorio cumplirlas.

Cuando un precepto legal sea *incompatible* con otro constitucional, deberá ser preferido éste, en la aplicación que le den los jueces, si se trata de asunto relacionado con los derechos y garantías que consagra el título III de la Constitución.

Cuando se infrinja manifiestamente un precepto *constitucional*, en detrimento de *alguna persona*, el infractor será responsable, aunque haya obrado a virtud de mandato superior, ya sea de la ley o de una autoridad.

---

*Art. 91. Los proyectos de ley que queden pendientes en las sesiones de un año, no podrán ser considerados sino como proyectos nuevos, en otra Legislatura.*

§ 91. Es justo que todos aquellos que, conforme a la Constitución y a la naturaleza de los cuerpos parlamentarios, tienen en éstos la iniciativa en la formación de las leyes y han de discutir las, no sufran menoscabo en su derecho y sus facultades. Si, verbigracia, en la Legislatura de 1888 hubiesen quedado

pendientes algunos o muchos proyectos, ya sin salir de una de las Cámaras, ya tan adelantados que hubiesen pasado de una Cámara a otra, es claro que, si en la Legislatura de 1890, o en otra posterior, se los pudiese considerar en el estado que tenían dos años antes, la una Cámara podría quedar privada íntegramente de su facultad de iniciativa y discusión respecto de tales proyectos, o acaso ambas, en parte. Con esto se faltaría a uno de los principios elementales del régimen representativo y parlamentario, puesto que no tendrían los senadores y representantes, en *cada Legislatura*, la plenitud de iniciativa y discusión, ni, por lo tanto, la seguridad de proceder con pleno conocimiento de las cosas.

Por otra parte, toda exhumación de proyectos que han quedado pendientes en una Legislatura anterior, envuelve una especie de sorpresa para la posterior, y deficiencia de trámites y formalidades, si los proyectos no siguen desde su principio el curso regular que deben tener; con lo que fácilmente pueden aprobarse leyes perjudiciales, y aun violatorias de la Constitución.

Teniendo presentes estas consideraciones, los Constituyentes han reproducido, en el artículo 91, una sabia disposición que había sido consignada en la Constitución de 1863.

---

*Art. 92. Al texto de las leyes precederá esta fórmula:*

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

---

§ 92. El orden es condición esencial de todas las cosas, y justamente los gobiernos son creados y mantenidos para hacer funcionar la vida de los Estados conforme a un orden que es garantía de paz y de seguridad para todos. El primero de los

elementos de orden está en las leyes, así en lo que viene de Dios y la Naturaleza regulada por su Providencia, como en lo que emana de los hombres. Pero las leyes no serían elementos de orden y seguridad, en lo que es del resorte del Estado, si no tuviesen ciertas calidades comunes que sirviesen para reconocerlas como actos imperativos que han de servir de norma a todos. Por eso es universal la práctica de darles cierta forma, divididas en títulos o capítulos, secciones y artículos, y aun éstos en párrafos o incisos, como lo requiere el buen método, según la extensión de las materias, la naturaleza de cada ramo, y las divisiones a que pueden prestarse.

También es propio de las leyes, como fórmulas de la voluntad nacional, el lenguaje imperativo, sin razonamientos, exposiciones ni cosa alguna que no sea la expresión de aquella voluntad, obligatoria para todos. Y además, es de práctica universal, como que está fundado en razón, que toda ley tenga un encabezamiento, una fórmula indicativa de la fuente o autoridad de donde emana. Todas nuestras Constituciones lo han reconocido así, y por eso el artículo 92 manda que quien da la ley, que es el Congreso, la presente a la nación precedida de esta fórmula: "El Congreso de Colombia—decreta". En cuanto a las demás condiciones materiales o de forma de las leyes, pareció que el asunto era de pormenores, y debía dejarse al reglamento común de las Cámaras, que arregla su modo de correspondencia y de trabajo en participación.

## TITULO VIII

### DEL SENADO

*Art. 93. El Senado se compondrá de tantos miembros cuantos senadores correspondan a los departamentos, a razón de tres por cada departamento.*

*Por cada senador se elegirán dos suplentes.*

§ 93. Asunto de muy grave meditación tenía que ser para los Constituyentes, la determinación del modo de componerse el Senado; pues se trataba de conciliar tres grandes intereses: el de la unidad de soberanía, que ha de tener su representación en ambas Cámaras; el de la conservación de ciertas entidades políticas que heredasen de los Estados una especie de personalidad histórica y administrativa, sin heredar por eso la autonomía política o soberanía que, por modo anárquico, había reconocido la Constitución de 1863 a las secciones que ahora son departamentos; y por último, el interés de dar al Senado el carácter de "cuerpo conservador de las instituciones", según lo prometido en las "Bases de reforma constitucional".

La Comisión que preparó el proyecto de Constitución, arbitró en su artículo 90 dos medios; a saber: primero, que los senadores fuesen nombrados *por departamentos* (en sustitución de los Estados), de suerte que *cada* departamento eligiese tres senadores, igualdad de elección que de suyo significaba una especie de igualdad de *personería política*, cualesquiera que fuesen la población, extensión territorial, riqueza y fuerza de los departamentos; y segundo, que para neutralizar en cierto modo esta igualdad y aumentar la fuerza moral y material del



Poder Ejecutivo, se diese a éste representación en el Senado, mediante la facultad de nombrar seis senadores a más de los que eligiesen los departamentos.

De esta combinación, la primera parte era muy razonable, y la segunda de todo punto inadmisibles. La primera estaba en armonía con los principios de la ciencia y las tradiciones constitucionales de Colombia. Si se quería hacer del Senado un cuerpo conservador de las instituciones y de notoria respetabilidad, no sólo había que exigir determinadas cualidades en los senadores, sino también darles el carácter de mandatarios elegibles *por entidades políticas permanentes*, sin dejar de ser por esto *representantes de toda la nación*. Y como los departamentos iban a ser entidades políticas con vida propia, según la Constitución, —de tal modo que su existencia era necesaria, quedaba garantida y hacía parte del orden constitucional, y las Asambleas departamentales habían de tener atribuciones propias—, era claro que, siendo los senadores elegidos *por departamentos* (por entidades políticas permanentes), el Senado quedaba constituido como un cuerpo conservador de las instituciones fundamentales.

Por otra parte, desde los primeros tiempos de la República, y en los posteriores hasta 1857, los senadores habían representado más o menos las grandes entidades en que se dividía la nación, —los *departamentos* colombianos, de 1821 a 1830, y las provincias neo-granadinas, de 1832 a 1857—; y después, en la época de la segunda federación (1863 a 1885), los senadores no sólo representaban a entidades políticas, sino a Estados o entidades calificadas de soberanas. Por lo mismo, la tradición nacional histórica establecía entre los colombianos una idea persistente: la de dar a los senadores la importancia y el carácter de mandatarios elegibles por *secciones políticas*, a diferencia de los representantes, que, pudiendo ser elegidos por grupos de electores, correspondían más al elemento *popular* que al *seccional*.

Pero la intervención del Poder Ejecutivo en el nombramiento de senadores, haciéndose representar por seis de ellos *particulares*, distintos de los elegidos por departamentos, venía a ser una innovación, no solamente contraria a todo principio republicano y de gobierno verdaderamente representativo, sino que pugnaba con el sentimiento nacional y con las tradiciones políticas de Colombia.

Las Cámaras son cuerpos representativos (con diversas condiciones de origen y elegibilidad), ya de la nación entera, como *pueblo*, ya de secciones políticas componentes de la nación. Asimismo los poderes Ejecutivo y Judicial son representantes y mandatarios del Soberano, como entidades constitucionales; y las únicas diferencias substanciales entre los tres poderes consisten en sus diversos objetos (*dar, ejecutar y aplicar* las leyes); en la irresponsabilidad de los Legisladores y la responsabilidad de los gobernates y jueces, y en ciertas discrepancias de modo de elección, de funcionamiento y de duración o renovación. Pero en lo substancial, delante del Soberano y del Estado, y en el punto de vista de los principios de la ciencia constitucional, los tres poderes públicos son iguales, tienen una autoridad igualmente respetable, y, aunque por modo distinto, *representan* por igual la soberanía de la nación.

De aquí se deduce que ninguno de esos tres poderes delegatarios o representativos tiene razón ni título alguno para hacerse representar, a su vez, ante uno de los demás o ambos, de tal manera que esta representación someta a los otros poderes a la influencia o la autoridad imperante del representado. Por mucho que se quisiese revestir el hecho con palabras especiosas, y con la gratuita suposición de que los *seis senadores del Gobierno* representarían los intereses de las altas clases sociales, era evidente que tales senadores no serían sino representantes del Poder Ejecutivo; con lo cual se violaba el principio de la independencia de los poderes públicos, y se rompía el necesario equilibrio, sometiendo al Poder Legislativo al inevitable predo-

minio del Gobierno. Así venía a introducirse en el mecanismo político de una nación republicana como Colombia, una institución esencialmente monárquica, imaginada en Inglaterra y otros países para neutralizar las resistencias o el poder de Cámaras aristocráticas.

Estas y otras observaciones fueron hechas en el Consejo Constituyente, y por fortuna prevalecieron. Desechóse la anti-pática idea de los senadores nombrados por el Presidente de la República, y quedaron consignados en el artículo 93 estos dos principios:

Los senadores no son elegidos por *fracciones populares*, sino por *secciones políticas*, esto es, por departamentos;

Y los departamentos, como entidades políticas representadas, son iguales en representación, sean cuales fueren sus desigualdades de población, extensión territorial, riqueza, etc.

En consecuencia, los senadores *corresponden a los departamentos*, y cada departamento elige tres senadores; lo que no obsta para que éstos, así como los representantes, representen a la nación *entera*, y deban proceder "consultando únicamente la justicia y el bien común". (Artículo 105).

Otro punto muy importante resuelto en el artículo 93, es el de la limitación o continencia en la representación senatorial por medio de suplentes. La institución de los *suplentes* es desconocida en Europa, en lo general; y esto se comprende, ya porque de ordinario no tienen los parlamentos días fijos para abrir sus sesiones, ya porque las grandes facilidades que ofrecen las vías de comunicación y la escasa extensión de los territorios, permiten la pronta reunión eventual de los electores, cuando hay vacante de una plaza de senador o diputado. Así los suplentes son innecesarios.

No acontece lo propio en las repúblicas americanas, y particularmente en Colombia. Los electores no pueden reunirse fácilmente en toda ocasión, y por lo tanto, hay que reducir los trabajos electorales a períodos fijos y fechas determinadas. No

se aviene el espíritu republicano a tolerar que se deje al arbitrio del Gobierno la fijación de las fechas en que deben reunirse las Cámaras, y exige que la Constitución señale el día en que ellas abran sus sesiones por derecho propio. Esto envuelve la necesidad de que, de antemano, se sepa quiénes han de concurrir al Congreso. Por lo mismo, si faltan los elegidos en primer lugar, y no es fácil reemplazarlos en cualquier momento dado, haciendo nuevas elecciones, fuerza es llenar las vacantes con suplentes, elegidos al mismo tiempo que los principales, y para el mismo período. Tanto más necesario es esto, cuanto, por la escasez de población, no hay ciudades (con excepción de Bogotá) que por sí solas puedan formar Distritos electorales para elegir representantes; sino que es forzoso formar esos Distritos con varios o muchos Distritos municipales, radicados en muy extensos territorios. En cuanto a los senadores, la dificultad sería mayor para reemplazarlos con elecciones eventuales, mediante la tardía y costosa reunión de las Asambleas departamentales. Son, pues, necesarios los suplentes, y lo serán por largo tiempo en Colombia, así para los senadores como para los representantes.

Pero en Colombia se había abusado por extremo de la institución o arbitrio de los suplentes, seguramente por la anarquía que reinaba entre los Estados en materia de elecciones. En algunos de ellos la lista de suplentes era muy larga, y en otros inagotable, de suerte que el mayor número de los designados no representaban en manera alguna la opinión de los pueblos o de las Asambleas legislativas. Al faltar un principal, cualquiera residente en la capital podía presentarse ante la Cámara respectiva y ocupar el puesto de aquél, aunque no hubiese obtenido más de un voto aislado en la elección correspondiente. Y así se formaban Cámaras singularísimas!

A esto pone remedio la Constitución: no pueden elegirse por cada senador, sino dos suplentes, elección que ha de reglamentar la ley; y la misma regla rige para los representantes.

*Art. 94. Para ser senador se requiere ser colombiano de nacimiento y ciudadano no suspenso, tener más de treinta años de edad y disfrutar de mil doscientos pesos, por lo menos, de renta anual, como rendimiento de propiedades o fruto de honrada ocupación.*

§ 94. Franca y racionalmente conservador de las instituciones colombianas es este artículo. Las constituciones de 1853, 1858 y 1863, faltando a las tradiciones republicanas establecidas desde 1821, habían establecido completa igualdad de elegibilidad entre senadores y representantes, y entre los Legisladores y todos los demás funcionarios públicos, sin exigir en unos y otros mayor cualidad o requisito que el de ser ciudadano. Apoyábase esta idea en la doctrina, por cierto muy sofisticada, que supone han de fundarse todas las garantías que ofrezca el *elegido*, únicamente en la capacidad, el patriotismo y buen sentido del *elector*. Esto es desconocer lo que son las elecciones en todo país del mundo, y lo que es la naturaleza humana, sobre todo, cuando, procediendo colectivamente, pierde en mucha parte la conciencia de su responsabilidad en el uso de la libertad. Puede muy bien confiarse en el acierto con que una alta corporación o un Gobierno hagan elecciones o nombramientos de funcionarios subalternos o de mediana importancia, que estén bajo su dependencia; dejándose mucha latitud al nombramiento o elección, y sin exigir que el nombrado o elegido tenga especiales cualidades. La responsabilidad de quien nombra, el ilustrado y elevado criterio que lo acompaña, y la dependencia en que respecto de él se halla el nombrado, son otras tantas garantías de que el nombramiento será acertado, aun cuando el escogido no reúna determinadas cualidades que *a priori* puedan ser consideradas como garantías de idoneidad, dignidad y moralidad.

Pero cuando se trata de funcionarios de altísima importancia que han de decidir de la suerte de la nación, y que no han de estar bajo la dependencia del elector; y cuando este

elector es una masa popular muy considerable, o una entidad que puede obedecer a las pasiones políticas, sin responsabilidad de sus actos; es un error deplorable dejar la elección al entero arbitrio de los que la hacen, sin pedir a los elegibles ciertas garantías preestablecidas o que hacen presumir la idoneidad, la dignidad y la moralidad del elegido. De ahí las condiciones de elegibilidad que la Constitución exige respecto de los senadores, de los representantes y de muchos otros funcionarios públicos.

En cuanto a los senadores, los requisitos son, como se ve en el artículo que comentamos, de cuatro calidades distintas: de *nacionalidad*, la cual ha de ser de la primera clase, esto es, por *nacimiento*; de *condición*, o sea de posesión del carácter político de *ciudadano* en ejercicio; de *edad*, que ha de ser mayor que la de treinta años, o sean treinta años *cumplidos*, con algún exceso; y de *posición social*, consistente en el disfrute o posesión de una renta anual por lo menos de mil doscientos pesos, proveniente de propiedades o de honrada ocupación.

Parécenos que el propósito de los Constituyentes, al hablar de *propiedades*, no fue referirse únicamente a bienes *inmuebles*, ya porque el vocablo empleado tiene ordinariamente un sentido lato que se aplica a toda clase de bienes susceptibles de producir renta, como acontece con títulos de deuda pública, dinero colocado a interés, acciones sobre compañías anónimas o en comandita, o semovientes u otros valores productivos; ya porque la expresión "fruto de honrada ocupación", empleada como disyuntiva, indica que toda industria, profesión u ocupación honrada es cosa distinta de la aplicación de propiedades, muebles o inmuebles, a la producción de un rendimiento. Ni tampoco sería justo hacer distinción entre la renta de lo mueble y de lo inmueble, cuando lo que se ha querido es buscar una garantía en la riqueza o en el trabajo honrado.

---

*Art. 95. Los senadores durarán seis años, y son reelegibles indefinidamente.*

*El Senado se renovará por terceras partes en la forma que determine la ley.*

§ 95. Este artículo por sí solo es de capital importancia, como elemento de estabilidad de la república, de respetabilidad de los senadores y de buen gobierno. Contiene innovaciones de mucha monta, y expresa ideas en que los Constituyentes no discreparon ni por un momento. En cuanto a la posibilidad de indefinida reelección, ni se ha innovado lo que era tradicional en la república, ni se ha dejado de respetar un principio universal. Ni los senadores ni los representantes tienen a su disposición medio alguno eficaz de corromper a sus electores o de ejercer sobre éstos coacción que tuerza su voluntad. Ningún poder ejercen que se haga sentir por medio de la fuerza, y su autoridad, que es mucha cuando se ejerce colectiva y ordenadamente, en la respectiva Cámara, es nula en su manifestación personal o individual. Ningún peligro hay, por lo tanto, para las libertades públicas, con la reelegibilidad indefinida de los legisladores; y sí militan en su favor todas las razones que justifican la reelección de todo funcionario que ha desempeñado bien sus funciones. Su práctica y experiencia son entonces preciosas, y su conducta anterior es garantía, sin riesgo alguno de presión, de la que observará en caso de ser reelegido.

Reformas de suma importancia son las dos que contiene el artículo 95: la duración de los senadores por seis años, y su renovación por terceras partes, en la forma que la ley determine, que necesariamente habrá de ser cada dos años, tercera parte del período total. Con senadores de esta duración, habrá seriedad y cordura en el Senado y serán estables las instituciones. Baste considerar para afirmarlo *à priori*, la diferencia que hubo en la composición, la respetabilidad y la conducta del Senado, entre la época en que los senadores duraban cuatro años, y la posterior, en que su período se redujo a dos. A tal punto se vul-

garizó y aun degradó el nobilísimo cargo de Senador, que casi se volvió despreciable. No había para qué buscar en los más de los senadores ilustración, respetabilidad personal ni experiencia de los negocios, puesto que, merced de una alternabilidad excesiva que no dejaba tiempo a los legisladores para medio aprender su oficio, los hombres más nulos y menos meritorios se creían con títulos para hacerse elegir senadores.

Con períodos de seis años, ni el pueblo será inquietado con frecuentísimos actos electorales que relajan las funciones de los electores, ni se dejará de solicitar para la senaturía a los hombres más distinguidos, competentes y respetables. El personal del Senado será seguramente muy escogido. En cuanto a los senadores mismos, seguros como estarán de durar seis años en el ejercicio de sus funciones, se aplicarán a estudiar a fondo la Constitución, la legislación y las necesidades del país, a posesionarse bien de las prácticas parlamentarias, a redactar con esmero lo que sea de su competencia, y a merecer con aptitudes verdaderamente oratorias la adquisición de una benéfica influencia parlamentaria. Las leyes serán preparadas y discutidas con circunspección y acierto, y la legislación de Colombia ganará mucho en método y claridad, precisión y concordancia.

Podía parecer a muy celosos partidarios de la alternabilidad, que los períodos de seis años, de los senadores, serían excesivos, no obstante la notoria conveniencia de dar respetabilidad al cargo y estabilidad y acierto a la legislación. Para acallar aquel escrúpulo se imaginó un sabio correctivo: el de la renovación de los senadores por terceras partes. De esta manera, cada dos años podrá manifestarse la opinión en cada Departamento, por medio de su asamblea, eligiendo un nuevo senador, o reeligiendo al saliente; y sin embargo, quedarán en el Senado los restantes. Así el Senado recibirá siempre nueve miembros de reciente elección, conservando diez y ocho que tendrán dos o cuatro años de experiencia en los trabajos de la Cámara, y que mantendrán la



tradición y práctica de los negocios, cosa excelente para el buen desempeño general.

---

*Art. 96. Corresponde al Senado conocer de las acusaciones que intente la Cámara de Representantes contra los funcionarios de que trata el artículo 102 (inciso 4º).*

§ 96. Por punto general, es contraria a los principios de la Ciencia constitucional toda confusión de poderes, máxime cuando el ejercicio de una parte de ellos es irresponsable. Así, los legisladores han de ocuparse únicamente en hacer leyes, sin que sienta bien a su carácter el ejercicio de funciones gubernativas ni judiciales. Pero hay en la práctica del régimen constitucional dificultades de hecho, por tal modo insuperables, si a ellas se aplica el rigor de los principios, que por fuerza es necesario relajar éstos un tanto para allanar aquéllas. Así acontece cuando se trata de acusar y juzgar a los más altos funcionarios de los dos poderes responsables, que son el ejecutivo y el judicial.

Absurdo sería que a la Corte Suprema correspondiese juzgar a sus propios miembros, por motivos de responsabilidad, esto es, por mal desempeño en el ejercicio de sus funciones (lo que frecuentemente equivaldría a juzgarse a sí misma), o que al Procurador general de la nación, subordinado al Poder Ejecutivo, incumbiese la atribución de acusar al Presidente de la República y a los ministros. Tampoco sería conveniente crear un tribunal especial para conocer de aquellos juicios, puesto que sus miembros también deberían ser responsables ante alguna entidad, y ésta tendría que ser la más alta posible. Se caería de esta suerte en un círculo vicioso, y para evitarlo, no hay más arbitrio que aceptar lo posible, sometiéndose a la necesidad de que el más alto acusador o fiscal sea la Cámara de Representantes y el más alto tribunal el Senado, cuerpos irres-

ponsables e inviolables. Esto explica y justifica la disposición del artículo 102 (inciso 4º), que autoriza solamente a la Cámara de Representantes para formular y sostener ciertas acusaciones, y solamente al Senado para oír las y conocer de los juicios respectivos. Al tratar del artículo 97 haremos la debida distinción sobre las atribuciones que tiene el Senado respecto de las acusaciones que entabla la Cámara de Representantes.

---

*Art. 97. En los juicios que se sigan ante el Senado, se observarán estas reglas:*

*1ª Siempre que una acusación sea públicamente admitida, el acusado queda de hecho suspenso de su empleo.*

*2ª Si la acusación se refiere a delitos cometidos en ejercicio de funciones, o a indignidad por mala conducta, el Senado no podrá imponer otra pena que la de destitución del empleo, o la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos; pero se le seguirá juicio criminal al reo ante la Corte Suprema, si los hechos le constituyen responsable de infracción que merezca otra pena.*

*3ª Si la acusación se refiere a delitos comunes, el Senado se limitará a declarar si hay o no lugar a seguimiento de causa, y en caso afirmativo pondrá al acusado a disposición de la Corte Suprema.*

*4ª El Senado podrá cometer la instrucción de los procesos a una Diputación de su seno, reservándose el juicio y sentencia definitiva, que será pronunciada en sesión pública, por los dos tercios, a lo menos, de los votos de los senadores que concurran al acto.*

§ 97. Por dos modos puede conocer el Senado de las acusaciones que la Cámara formula, según que los funcionarios acusados lo son por distintos motivos. Pueden ser acusados por delitos *comunes*, que son aquellos que se cometen contra el común de los individuos, o contra el orden *social*, sin que la ejecución atente a los derechos del Estado o dependa del ejer-

cicio mismo de las funciones públicas; o por delitos *oficiales* o de *responsabilidad*, que se cometen por razón del cargo que se ejerce, ya sea faltando a los deberes impuestos al cargo mismo, ya atentando contra el orden legal o constitucional, esto es, ofendiendo de algún modo al Estado, y no a particulares. En el primer caso, la Constitución estima que el Senado es incompetente para el seguimiento del *juicio*, y sólo le da facultad para resolver si hay lugar o no a seguimiento de causa.

A. Si no hay lugar, la acusación no surte efectos; si hay lugar, el Senado se limita a poner al acusado a disposición de la Corte Suprema, para que ésta lo juzgue, dejándolo *ipso facto* suspenso del ejercicio de sus funciones, por cuanto es ya un criminal presunto.

B. Si, al contrario, se trata de acusación por delitos de *responsabilidad* ("cometidos en el ejercicio de sus funciones") o de indignidad para seguir funcionando (por *mala conducta*), la declaración que hace el Senado de haber lugar a formación de causa somete a su propio jurisdicción al acusado, quedando éste suspenso. Toca, pues, entonces al Senado conocer de la causa, desde su iniciación hasta su conclusión. En este caso, la única pena que el Senado puede imponer, es la de destitución, o la de privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos. Pero si los hechos materia de la acusación merecen otra pena, conforme a las leyes, el acusado ha de ser puesto después a disposición de la Corte Suprema, para que ésta le siga juicio criminal.

Cabe aquí advertir que, cuando se trata del Presidente de la República, o del que en su lugar ejerza el Poder Ejecutivo, si al tiempo de ser juzgado ha cesado en el ejercicio de sus funciones, en lugar de la pena de destitución, que no tendría objeto, se le impone la de inhabilitación para ejercer nuevamente la presidencia (artículo 122, inciso 5°).

C. Siendo lo esencial en estos juicios que el Senado entero pronuncie los fallos, y teniendo comprobado la experiencia que

una corporación es impropia para presidir actuaciones o encargarse por sí misma de lo que se llama la secuela del juicio, el inciso 4º del artículo que comentamos autoriza al Senado para cometer la instrucción de los procesos a comisiones de su seno, reservándose el juicio (audiencia y conferencia) y la sentencia definitiva, para funcionar en su totalidad. Esta sentencia deberá ser pronunciada en sesión pública, y por los dos tercios, a lo menos, de los votos de los senadores que concurran al acto.

Hay en esto una locución defectuosa, pues se habla en el inciso 4º de que *la sentencia sea pronunciada*; y como la sentencia puede ser absolutoria o condenatoria, no está claramente dicho si para absolver son necesarios los dos tercios de votos, lo mismo que para condenar. Entendemos que lo que se quiso fue exigir los dos tercios de votos para condenar, por ser esta mayoría una garantía muy importante en asunto de tanta gravedad; pero que, si se formula sentencia absolutoria, no ha menester sino de simple mayoría para ser aprobada. De otra manera, se caería en un círculo vicioso, al no haber dos tercios de votos en ningún sentido. De no aceptarse esta interpretación, sería necesario que la ley mandase formular siempre las sentencias solamente en sentido condenatorio; pues de poderse formular en sentido absolutorio, al faltar los dos tercios de votos afirmativos quedaría el asunto indeciso.

D. Como en el presente artículo y en el anterior se alude a ciertas acusaciones, conviene explicar por qué la Cámara de Representantes ha de acusar a determinados funcionarios públicos, según lo dispone el inciso 4º del artículo 102. Dichas acusaciones se refiere únicamente al Presidente y al Vicepresidente de la República (así como al designado cuando ejerce el Poder Ejecutivo, pues viene a ser *Presidente*), a los ministros del despacho, a los consejeros de Estado, al Procurador general de la nación y a los magistrados de Corte Suprema.

Fácilmente se alcanza la razón de esta especie de privilegio de tan altos funcionarios, que sólo por la Cámara de Representantes pueden ser acusados. Si bien es cierto que la mayor garantía de las libertades públicas y los derechos individuales consiste, en resolución, en la facilidad que tengan los ciudadanos para hacer exigir responsabilidad a los funcionarios públicos por los abusos que cometan, también es verdad que para los funcionarios debe haber formas protectoras que los defiendan del odio y resentimiento de los particulares sobre quienes tienen que hacer sentir el peso de la autoridad. Cuanto más abajo en la escala oficial se encuentran los funcionarios públicos, mayor número de tribunales y empleados superiores hay que los puedan amparar, y menos expuestos están a ser el blanco de las pasiones políticas. Los más altos funcionarios, por el contrario, son comúnmente objeto de las mayores iras, porque en ellos se resume la autoridad superior. Además, su eminente categoría exige, por respeto a la nación, que no se les sujete sino a la más alta jurisdicción posible. Todo esto justifica, respecto de los más eminentes empleados nacionales, que no se les sujete a juicio sino por consentimiento del Senado, y mediante acusación de la Cámara de Representantes.

---

*Art. 98. Son también atribuciones del Senado:*

*1° Rehabilitar a los que hubieren perdido la ciudadanía. Esta gracia, según el caso y circunstancias del que la solicite, podrá referirse únicamente al derecho electoral, o también a la capacidad para desempeñar determinados puestos públicos, o conjuntamente al ejercicio de todos los derechos políticos;*

*2° Nombrar dos miembros del Consejo de Estado;*

*3° Admitir o no las renunciaciones que hagan de sus empleos el Presidente y Vicepresidente de la República y el designado;*

4º Aprobar o desaprobar los nombramientos que haga el Presidente de la República para magistrados de la Corte Suprema;

5º Aprobar o desaprobar los grados militares que confiera el Gobierno, desde Teniente-Coronel hasta el más alto grado del Ejército o Armada;

6º Conceder licencias al Presidente de la República para separarse temporalmente, no siendo caso de enfermedad, o para ejercer el poder fuera de la capital;

7º Permitir el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la república;

8º Nombrar las comisiones demarcadoras de que trata el artículo 4º;

9º Autorizar al Gobierno para declarar la guerra a otra nación.

§ 98. A más de las atribuciones legislativas y judiciales que tiene el Senado, la Constitución ha querido conferirle algunas de carácter administrativo, ya porque se refieren a situaciones excepcionales de los particulares, ya porque se relacionan con actos muy importantes del Gobierno; ora porque interesan muy de cerca a la soberanía nacional, o porque afectan a intereses que importan a dos o más departamentos. Y de estas cuatro naturalezas son las atribuciones administrativas del Senado. La 1ª de las determinadas en este artículo, se refiere a un grande interés de los particulares; la 2ª, 3ª, 4ª, 5ª y 6ª a negocios de alta administración nacional; la 7ª y la 9ª a negocios de política exterior, y la 8ª a un asunto que interesa a dos o más departamentos, y es, sin embargo, de tan difícil solución judicial como gubernativa.

A. Si el artículo 16 determina los casos en que se pierde la calidad de *ciudadano*, justo es admitir también que la pena no sea irreparable, y que quien la haya merecido pueda ser acreedor al restablecimiento de sus derechos, mediante una conducta meritoria, posterior a la pérdida sufrida. Este recurso es el que se llama de *rehabilitación*, que antes era concedido para ante la Corte Suprema, y ahora se hace efectivo ante el

Senado. Como en lo general los motivos de la rehabilitación son de carácter político o moral, el asunto parece ser más propio de una corporación política como el Senado, que de un tribunal como la Corte Suprema, que procede judicialmente y conforme al rigor de las pruebas. El texto mismo de la atribución 1ª, y la naturaleza del caso, hacen comprender que la rehabilitación es un acto esencialmente político, ya porque envuelve aumento del número de ciudadanos, ya porque afecta a la condición de los nacionales delante del Estado.

B. El Consejo de Estado, excelente institución que existió hasta 1843, ha sido restablecido como un grande elemento de trabajo preparatorio de la Legislación, de administración de justicia en lo contencioso-administrativo, y de buen gobierno, y por lo tanto, de estabilidad. Al restablecerlo, se ha querido que se componga de cuatro elementos muy respetables: el popular, representado por el Vicepresidente de la República; el senatorial, mediante el nombramiento de dos consejeros que hace el Senado; el parlamento popular, por los dos consejeros que nombra la Cámara de Representantes; y el gubernativo, por los dos que nombra el presidente. Nada puede ser más acertado que este concurso de varios poderes públicos y del pueblo a la formación del Consejo de Estado, institución que analizaremos en su lugar respectivo (Título XIII).

C. Siendo de la más alta categoría posible, en el ramo ejecutivo, el presidente y vicepresidente, de origen popular, es natural que cuando estos funcionarios renuncien sus empleos después de haberlos aceptado, sea la más alta y respetable corporación electiva la competente para aceptar o no estas renunciaciones. No hallamos la misma lógica respecto de la renuncia del designado, puesto que éste es elegido por el Congreso; pero así está dispuesto, por asimilación de circunstancias, esto es, porque el designado, lo mismo que el presidente y el vicepresidente, está destinado a ejercer el Poder Ejecutivo, llegado el caso.

En cuanto a las excusas para aceptar los mencionados empleos, suprimióse respecto de ellas la autorización, al discutirse el inciso 3º, y toca a la ley llenar este vacío.

D. Asunto de grave meditación era el determinar el modo de nombrar los magistrados de la Corte Suprema. Reconocían todos los Constituyentes que la elección popular de aquellos empleados era cosa absurda, por cuanto los magistrados y demás jueces no son funcionarios políticos y han de tener cualidades especiales de idoneidad, que los pueblos no saben considerar; que por análogas razones, y por el interés de evitar elecciones debidas a la intriga irresponsable, no convenía tampoco atribuir a las Cámaras legislativas, ni a las asambleas departamentales, el nombramiento de los magistrados; y que era muy legítima la intervención del Poder Ejecutivo en este asunto, como que nadie mejor que él puede conocer las aptitudes propias para la magistratura. Se reconocían estas verdades, con tal que la situación de los magistrados fuese rodeada de todas las garantías necesarias para asegurar su independencia y competencia.

Pero quedaba por considerar cuál de dos procedimientos sería el mejor: o que los magistrados fuesen escogidos por el Gobierno, de ternas de candidatos propuestas por el Senado; o que el Gobierno los nombrase libremente (con las condiciones constitucionales), y sometiese los nombramientos a la aprobación del Senado. Prevalció lo segundo, porque se consideró que no debía privarse al Poder Ejecutivo de la libertad de escoger, y que el sistema de ternas ofrece inconvenientes notorios, respecto de la dignidad de los propuestos y el desagrado de los no escogidos; y también se tomó en cuenta que la intervención del Senado quedaba muy a salvo, dejándole plena libertad de aprobar o desaprobar cualquier nombramiento. Con esta intervención, el Senado, que es un cuerpo de la más alta respetabilidad, da a la nación una excelente garantía, mediante su voto aprobatorio, de que los magistrados nombrados por el Presidente de la República son dignos de servir tan elevado cargo;



y al propio tiempo, se consulta el interés del buen gobierno, y el de atribuir a la nación, por medio de un cuerpo representativo conservador de las instituciones, la resolución definitiva que aprueba cada nombramiento.

E. Cuando se da a un militar determinado destino, colocación o comisión, según el grado o categoría permanente que tiene en la milicia, el acto es puramente administrativo, y no afecta de un modo substancial a los intereses permanentes de la nación. Es, por lo tanto, muy razonable, necesario, que en tal caso el Gobierno obre por sí solo, por cuanto tiene bajo su exclusiva autoridad a toda la fuerza pública, y sus funciones son ejecutivas y administrativas.

Mas no acontece lo propio cuando el Gobierno concede un grado o ascenso en la fuerza pública, desde el de Teniente-Coronel hasta el más alto del Ejército o Armada. En este caso, como el grado o empleo militar es asunto de *categoría*, no de *destino* o colocación transitoria, y produce por su naturaleza derechos y deberes vitalicios, es necesario que la nación no sea obligada durante la vida del militar o jefe ascendido (y aun después de ella, si las leyes reconocen ciertos derechos a los descendientes o deudos), sin que intervenga en el asunto el Congreso o algún Cuerpo representativo. No se trata ya de la *administración* militar, sino de la *constitución* misma del Ejército y de cosa de mucha substancia y duración; por consiguiente, justo es que quien representa la soberanía nacional y contribuye a decretar los gastos públicos, como el Senado, preste o no su aprobación a las promociones vitalicias que se decreten en favor de los jefes militares.

F. No menos es asunto muy importante de gobierno el conceder licencias al Presidente de la República, o a quien ejerce el Poder Ejecutivo, para separarse temporalmente de este ejercicio. Según los principios de Ciencia administrativa, no es lícito a ningún funcionario público abandonar su empleo, ni separarse de éste discrecionalmente; pues de otra suerte la ad-

ministración pública estaría sujeta al capricho de todos los mandatarios y empleados de la nación. Y salta a los ojos la necesidad de que sea siempre el superior quien conceda licencias al inferior, o la corporación respectiva, cuando el empleado funciona colectivamente. Pero como no hay entidad alguna más alta que el Presidente, en la esfera que le es propia, se hace necesario que sea el Senado, o en su receso la Corte Suprema, quien conceda al Jefe del Poder Ejecutivo las licencias que necesite. Sobre esto, la ley ha de complementar la disposición constitucional.

Las licencias que solicite el Presidente pueden ser de dos clases: o para separarse temporalmente del ejercicio de la presidencia, o para ejercerla fuera de la capital de la república, por un caso de necesidad. En uno y otro caso es muy razonable la atribución conferida al Senado. Pero si el caso es de enfermedad, la Constitución ha querido no obligar al Presidente a que solicite las licencias: deberá estarse a lo que disponga la ley, y el Presidente podrá optar entre separarse por su propia voluntad del ejercicio de sus funciones, temporalmente, haciendo el llamamiento del caso al Vicepresidente; o continuar ejerciendo, no obstante el inconveniente de la enfermedad. De paso diremos que, en esta materia, ninguna facultad tiene el Congreso, por resolución ni por ley, sino el Senado solo.

G. De hecho, por la naturaleza del territorio colombiano, sólo el istmo de Panamá pudiera servir al tránsito de tropas extranjeras; y se comprende que así pueda suceder, por notoria necesidad o conveniencia de algunas o muchas naciones amigas; sin perjuicio de la neutralidad que Colombia ha de guardar, en caso de guerra entre dos o más naciones extranjeras. Este es punto que se decide según las circunstancias. Pero es evidente que puede ocurrir a una nación amiga la necesidad de hacer pasar tropas suyas por el territorio colombiano, para atender a servicios coloniales u otros análogos, y entonces, si para Colombia no hay perjuicio alguno, será un acto de buena

amistad la concesión del permiso, por cuanto la república tiene una posición privilegiada entre los dos Océanos.

Trátase en tal caso de un acto que afecta seriamente a la soberanía nacional, y que aún puede comprometer la situación de Colombia respecto de otras naciones. Lo más natural en tan delicada coyuntura, es que, una vez pedido el permiso a la nación, sea el Senado quien lo conceda o no, precisamente por ser la más alta corporación representativa de la república, y porque se trata de un hecho muy relacionado con la política nacional.

H. También corresponde al Senado nombrar las comisiones demarcadoras de los límites de los departamentos, cuando las líneas son dudosas, caso previsto en el tercer párrafo del artículo 4º. Si de lo que se trata es de hacer *demarcaciones*, por haber líneas dudosas, y no de *desmembraciones* de departamentos; si el Senado se compone de miembros nombrados por las asambleas departamentales, y por lo tanto es una garantía común para todos éstos, y si la Corporación ha sido instituida para servir como elemento de estabilidad de las instituciones, una de las cuales son esos mismos departamentos; muy puesto en razón está que sean nombradas por el Senado aquellas comisiones encargadas de estudiar los límites dudosos y hacer las demarcaciones necesarias. Todo hace presumir que los nombramientos de tales comisiones tendrán el sello de la imparcialidad y del acierto.

I. Por último, si abundan razones para que sea el Senado quien ejerza las ocho primeras atribuciones, más o menos políticas y administrativas, mayor fundamento hubo todavía para que se le confiriese la nona. En ningún país regularmente regido deja de estar en manos del Gobierno la dirección de las relaciones exteriores, y conforme a las prácticas del Derecho internacional, es el Gobierno quien representa al Estado ante las demás naciones. Así, sólo al Jefe del Poder Ejecutivo corresponde la facultad de declarar la guerra a otra nación, y de esta manera lo dispone el inciso 11º del artículo 120.

Pero es evidente que un caso tan grave como el de guerra extranjera, requiere la intervención directa de los representantes de la nación que han de autorizar la formación de ejércitos y las erogaciones consiguientes. No debe estar, pues, al arbitrio del Gobierno el comprometer a la república en una guerra exterior, sin autorización del Congreso, salvo el caso de invasión o de necesidad de defensa. Pero como la Constitución ha querido que la totalidad del Congreso no sea sino puramente legislativa, y en un solo caso electora, y ha tenido el propósito de hacer del Senado un elemento respetabilísimo de autoridad; en vez de dar a las dos Cámaras la atribución de autorizar, por ley, al Gobierno, para declarar la guerra a otra nación, se la ha conferido exclusivamente al Senado. Esto indica que los Constituyentes pensaron que el asunto no era materia de *ley*, sino de resolución, puesto que las leyes han de ser obra del Congreso entero y necesitan de sanción.

No anduvieron descaminados en esto los Constituyentes, innovando así una regla constitucional que era de tradición en Colombia. Toda ley, para ser obligatoria y surtir todos sus efectos, ha de tener promulgación, por lo que las leyes secretas son odiosas y contrarias a la naturaleza misma de la legislación. Pero en el mayor número de casos, si no en todos, conviene mantener secretas las autorizaciones para declarar la guerra, mientras no se hace la declaración; por esto mismo, es mucho más ventajoso que la autorización sea dada en la forma de resolución, que puede ser mantenida en secreto, evitándose así los efectos que pueda producir desde luego la publicidad.

Haremos notar, sin embargo, que no sería prudente librar la suerte de la república a una resolución momentánea del Senado, en el caso de dar éste su autorización para declarar la guerra. Esto indica la conveniencia de que la ley exija dos o tres debates, dados en distintos días y con ciertas formalidades, para que tenga fuerza la resolución que adopte el Senado.

## TITULO X

### DISPOSICIONES COMUNES A AMBAS CÁMARAS

#### Y A LOS MIEMBROS DE ELLAS

*Art. 103. Son facultades de cada Cámara:*

*1º Dictar su propio reglamento y establecer los medios preventivos y coercitivos necesarios para asegurar la concurrencia de los miembros a la Corporación;*

*2º Crear y proveer los empleos necesarios para el despacho de sus trabajos;*

*3º Organizar, en caso necesario, la policía interior del edificio en que celebra sus sesiones;*

*4º Examinar si las credenciales que cada miembro ha de presentar al tomar posesión del puesto, están en la forma prescrita por la ley;*

*5º Contestar o abstenerse de hacerlo, a los mensajes del Gobierno;*

*6º Pedir a los ministros los informes escritos o verbales que necesite para el mejor desempeño de sus trabajos o para conocer los actos de la Administración, salvo lo dispuesto en el artículo 78, inciso 4º;*

*7º Nombrar Comisiones que la representen en actos oficiales;*

*8º Designar oradores ante la otra Cámara, en caso de desacuerdo de opiniones en la formación de una ley;*

*9º Aprobar todas las resoluciones que estime convenientes dentro de los límites señalados en el artículo 78.*

§ 103. Como cuerpos que concurren a la formación de las leyes y tienen, además, determinadas atribuciones, las dos Cámaras reúnen caracteres comunes, y por lo tanto la Constitución las comprende, en este Título, en unas mismas disposiciones, ya sean relativas al modo de funcionar, ya al carácter

y condición de sus miembros, ya a las facultades que les son necesarias para la economía de sus procedimientos. Este primer artículo confiere atribuciones enteramente propias de la naturaleza de los cuerpos parlamentarios y, por lo mismo, una y otra Cámara tienen las mismas facultades para su gobierno interior. Debe sentarse como doctrina constitucional, que las facultades de las Cámaras les pertenecen por ministerio de la Constitución, y no pueden ser limitadas o contrastadas por ninguna ley, en cuanto se encierren dentro de la esfera que les pertenece. De otra suerte, ni se asegurarían la dignidad e independencia de las Cámaras, ni se respetaría el espíritu y texto del artículo 103. La Constitución ha querido que los asuntos a que este artículo se refiere, no sean materia de leyes, sino de reglamentos privativos de cada una de las Cámaras.

A. La primera de las facultades enumeradas, y que en realidad comprende a las ocho restantes, es la de darse reglamentos, esto es, reglas escritas y permanentes de dirección y economía propias; y es tan necesaria, que sin ella no podría funcionar cada Cámara con regularidad, sino en completa anarquía. Y como no se trata de reglas que han de imperar sobre el común del Estado, sino únicamente sobre la corporación, ha de ser de su exclusiva competencia el dictarlas, y no pueden tener fuerza obligatoria sino para la corporación misma o los que estrechamente se relacionan con ella.

La Constitución de 1863 era deficiente, en cuanto a las facultades que las Cámaras tenían respecto de sus propios miembros. Su artículo 62 las autorizaba para castigarlos, en caso de incurrir en faltas, mas no para obligarlos por medios coercitivos y preventivos, con el fin de asegurar su concurrencia a las reuniones y sesiones. Acerca de esto, la actual Constitución atribuye las facultades necesarias, conforme al inciso primero. Por el contrario, no hay atribución terminante y expresa para imponer castigos a los miembros de la corporación, en caso de incurrir en cualesquier otras faltas; pero a

más de que la facultad reglamentaria es muy lata, la 9ª autoriza para aprobar *todas las resoluciones* que estime conveniente cada Cámara, siempre que no salgan de los límites señalados en el artículo 78, el cual no se opone a las resoluciones de que ahora se trata.

B. No nos ha parecido razonable sin la conveniente limitación, la facultad 2ª, de crear y proveer los empleos necesarios para el servicio de los trabajos de cada Cámara. Muy natural es que cada una, conforme a sus reglamentos, provea todos los empleados que han de servirla, y sobre esto no cabe discusión; pero en cuanto a la creación de empleados, debió hacerse distinción entre los que prestan servicios onerosos y de honor, como el presidente y el vicepresidente, que son miembros de la Cámara, y los que, no perteneciendo a ella, han de devengar sueldos o emolumentos. Parece ser muy natural que la creación y dotación de estos empleados sea materia de ley, y no de resolución privativa de cada Cámara, puesto que se trata de hacer erogaciones del Tesoro nacional y de apropiar partidas para gastos, y esto debe siempre ser materia de actos legislativos. Si el presupuesto de gastos tiene que ser obra de ambas Cámaras, en forma de ley, no es admisible que cada una de ellas, a su arbitrio, imponga gastos al Tesoro con sus propios empleados. Hay en esto inconsecuencia. Tanto más necesario es lo que indicamos, cuanto la experiencia tiene comprobado que nuestros cuerpos parlamentarios frecuentemente abusan de la facultad de crear sus empleados, por debilidad o favoritismo, cediendo a influencias que inducen a dar colocación a muchos empleados innecesarios. Pero a esto se presta algo la latitud de la facultad que analizamos, y para evitar abusos hay que apelar mucho a la moralidad de las Cámaras.

Como quiera, sostenemos que la facultad que tiene cada Cámara, respecto de los "empleos necesarios para el despacho de sus trabajos", está limitada a dos actos: *crearlos* (asunto de reglamento), y *proveerlos* (asunto de elecciones o nombra-

mientos); pero que no puede asignarles sueldos por sí sola, sino que esta asignación es materia de una *ley de sueldos*, así como la apropiación de las partidas respectivas corresponde a la *ley de presupuestos*.

C. Las disposiciones generales y fundamentales sobre política, son en todo país materia de leyes, que se desarrollan y aplican por medio de decretos, ordenanzas y resoluciones. Pero la policía de un cuerpo parlamentario es asunto especialísimo, ya por la naturaleza de los trabajos de la corporación y sus relaciones con el público, ya porque la inmunidad de que goza la pone naturalmente a cubierto de la acción de las autoridades y funcionarios comunes de policía, así como de la fuerza pública; a no ser que la Cámara misma reclame o permita reclamar el auxilio de fuerzas extrañas. De ahí la práctica universal, en los cuerpos parlamentarios, de organizar ellos mismos su policía interior y la del edificio en que celebran sus sesiones, con entera independencia de los cuerpos ordinarios de policía y fuerza armada, y de las autoridades que ordinariamente tienen a su cargo estos servicios. Por lo mismo, tienen las Cámaras la facultad de prevenir, reprimir y castigar, por medio de comisiones, los actos de personas extrañas, o de su dependencia, que puedan ofenderlas o perturbarlas en el ejercicio de sus funciones.

D. Asunto de gravísimas y aun odiosas discusiones fue, hasta 1884, la calificación de los miembros de las Cámaras, por cuanto los Estados soberanos eran libres de establecer lo que les pareciese en materia de elecciones. Según la opinión política de la mayoría, en cada Cámara se resolvían de distinto modo las reclamaciones o controversias, cuando concurría por un mismo Estado mayor número de senadores o de representantes del que le correspondía, y cuando se alegaba algo contra la "debida forma" en que habían de exhibir sus credenciales los que se presentaban con el carácter de miembros de las Cámaras. Desde que la república ha vuelto al go-



bierno unitario, la ley común tiene que estatuir todo lo que rija en materia de elecciones, determinando quiénes y con qué formalidades han de expedir los títulos o credenciales de los senadores y representantes. En tal virtud, la función de cada Cámara se reduce a "examinar si las credenciales que cada miembro ha de presentar al tomar posesión del puesto, están en *la forma* prescrita por la ley". La Cámara no es juez para decidir sobre la validez de ninguna elección, sino que únicamente ha de examinar si cada credencial está conforme a la ley; y la ley sobre la materia es la que determina quiénes son jueces en asuntos electorales, y cómo han de calificar a los electos, según el caso. (Véanse los artículos 180 y 181). De esta manera quedan proscritas de las Cámaras las odiosas cuestiones sobre calificación de sus miembros, que han sido causa de graves escándalos en otros tiempos.

E. Las 5ª y 6ª atribuciones se refieren a las relaciones de las Cámaras con el Gobierno. Puede éste dirigirles mensajes, y aunque es natural, por cortesía, contestar a ellos de alguna manera, la Constitución reconoce que las Cámaras están facultadas para hacerlo o dejarlo de hacer, según convenga. En algunos casos podrá ser inconveniente anticipar la discusión de un asunto, en la forma de respuesta a un mensaje del Gobierno, y entonces será mejor que la respectiva Cámara se abstenga; pero estos casos serán seguramente excepcionales, por lo que las Cámaras no deberán abusar de su derecho de guardar silencio, en gracia del recíproco respeto y consideración que se deben los encargados de ejercer los Poderes públicos. Juzgamos, en consecuencia, que en los reglamentos de las Cámaras debería establecerse como regla general, que se conteste a los mensajes del Gobierno, a menos que se disponga lo contrario en casos particulares, por resolución expresa.

Consiguiente al desempeño de las funciones parlamentarias, es el derecho que tienen las Cámaras de pedir al Gobierno todos los informes escritos o verbales que puedan ser neces-

rios para el conocimiento de los negocios y para ilustrar las discusiones; y es natural que sean los ministros, como que son los órganos constitucionales del presidente, quienes suministren aquellos informes. Pero si esta regla general está fundada en obvias razones de justicia y conveniencia, no menos razonable es la excepción que contiene el inciso 6º, a saber: que los ministros pueden denegarse a dar los informes que se les piden, cuando éstos versen sobre instrucciones dadas a los ministros diplomáticos, o sobre negociaciones que tengan carácter reservado. Esto, conforme a la prohibición contenida en el inciso 4º del artículo 78. No habría diplomacia posible, y los intereses nacionales serían muchas veces sacrificados, si la prohibición citada no premuniese a los ministros contra indiscretas exigencias de informes.

F. La altísima posición que tienen las Cámaras, y el cúmulo de asuntos que las relacionan con el Poder Ejecutivo, y aun con diversos acontecimientos nacionales, hacen necesaria la presencia de aquellos cuerpos en algunos o muchos actos oficiales. Pero como ordinariamente sería difícil, y a las veces imposible o inconveniente, la asistencia en masa de tan respetables y numerosas corporaciones, nada más razonable y sencillo que investirlas de la facultad de hacerse representar por medio de comisiones, en actos oficiales en que no han de funcionar con la mayoría reglamentaria de sus miembros.

G. No por estar suprimido el medio adoptado en 1853 para entenderse las Cámaras, en los casos de desacuerdo, dejarán de presentarse estos casos, y con mucha frecuencia, ni de existir la necesidad de poner término a cualesquiera discordancias respecto de los asuntos en que ha de obrar el Congreso. No pudiendo las Cámaras reunirse en un solo Cuerpo, sino para dos determinados objetos, ni siendo racional que se confundan en una sola corporación legislativa dos Cámaras de muy distinto origen, composición, número y atribuciones, el único medio natural de que se pongan de acuerdo, cuando no hay

invencible discordancia de ideas, es el arbitrado constantemente y que la Constitución mantiene en este inciso. Consiste en que las Cámaras se envíen recíprocamente oradores que sostengan sus opiniones respectivas, de modo que la una pueda tomar en cuenta todas las razones que han influido en el ánimo de la otra. Así se concilia cierta comunidad intelectual para discutir y formar las leyes, con la separación que debe haber entre las Cámaras para el acierto en sus deliberaciones, el buen orden en sus trabajos y la conservación intacta de la personalidad constitucional que a cada una corresponde.

H. Ya indicamos en la sección A de este parágrafo la significación del inciso 9º. La Constitución no pone, ni debía poner, más limitación a la facultad de adoptar resoluciones, que las señaladas en el artículo 78; así, en tanto que las Cámaras no violen las prohibiciones contenidas en este artículo, pueden aprobar todas las resoluciones que estimen convenientes. Si de la ejecución de alguna de estas resoluciones resultare colisión con las facultades de alguna otra entidad constitucional, es claro que entonces lo particular, preciso y expreso ha de prevalecer sobre lo general e indeterminado, que es el carácter de la atribución 9ª. Si, por ejemplo, la ley ha dispuesto que en determinado asunto se proceda de cierta manera, es claro que ninguna Cámara puede adoptar resoluciones en contrario, ya porque en todo caso la ley prevalece sobre los reglamentos, ya porque las Cámaras, por el hecho de dar leyes, limitan su propia facultad de dictar resoluciones, en cuanto aquéllas pueden afectar a éstas. Con mayor razón está limitada la facultad resolutive, cuando ésta puede hallarse en conflicto con alguna disposición constitucional.

---

*Art. 104. Las sesiones de las Cámaras serán públicas, con las limitaciones a que haya lugar conforme a sus reglamentos.*

§ 104. Una de las más esenciales condiciones del buen gobierno (fin inmediato de la organización de los Estados, que conduce al definitivo objeto del bienestar común), es la publicidad. Sin la publicidad de los actos gubernativos, de cualquiera naturaleza que sean, no hay modo de hacer efectiva la responsabilidad de los mandatarios, gobernantes y administradores públicos; y no se concibe que éstos tengan tal carácter y que sea público el servicio que prestan, sin una publicidad de sus actos suficiente para que todos los miembros del Estado los puedan fiscalizar.

Y todavía es mayor la necesidad de mantener esa publicidad, cuando los encargados de ejercer las funciones son inviolables, como acontece con los legisladores, por ineludible condición del gobierno representativo, supuesto que su responsabilidad es puramente moral, y sólo puede hacerla efectiva la sanción de la conciencia pública. Mal podría ejercerse esta sanción sin la publicidad de los actos de los legisladores; y por eso el artículo 104 exige que, por regla general, las sesiones de las Cámaras sean públicas.

Pero esta regla tiene sus necesarias limitaciones, como acontece con todas las facultades propias de la autoridad. Los tratados internacionales han de tener publicidad, y sin embargo, su negociación requiere reserva por algún tiempo; los juicios ante los tribunales han de ser públicos, y con todo, hay momentos en que una reserva transitoria es necesaria, como cuando se levanta la información sumaria, precisamente por el legítimo interés de la verdad de las pruebas; o cuando se discute por un tribunal un proyecto de sentencia. Asimismo, todo decreto gubernativo ha de ser publicado, para tener fuerza obligatoria, lo que no obsta para que se guarde reserva cuando el asunto está en preparación. Otro tanto ha de suceder en las Cámaras: sus sesiones han de ser públicas, por regla general, pero ellas pueden resolver que sean secretas cuando consideren necesaria la reserva, precisamente por el bien de la nación.

*Art. 105. Los individuos de una y otra Cámara representan a la nación entera, y deberán votar consultando únicamente la justicia y el bien común.*

§ 105. Nada es más difícil, en orden a las cosas políticas, que hallar el modo enteramente justo y adecuado de producir, con la elección de mandatarios, cualquiera que sea su categoría, la fiel representación de las convicciones, los deseos, los intereses y la voluntad de la nación o de alguna parte de ésta, tal como el municipio, el distrito electoral, la provincia o el departamento. El mayor escollo del régimen de gobierno representativo, ha sido, es y será siempre la regulación del sufragio. Para reconocerlo así, basta considerar que, desde que se nombra el sufragio o se le quiere definir, nace la primera dificultad, pues que al punto se tropieza con la cuestión de saber si el sufragio es meramente una función pública, que sirve de punto de partida a la actividad de los Poderes públicos, o si es un derecho, inherente a determinada condición social, y en qué medida y con qué circunstancias ha de ser ejercido, o si debe ser obligatorio su ejercicio. Después de esta primera dificultad, se presentan muchas otras, así de teoría como de práctica, y tan considerables, que ningún gobierno, ni sabio, ni congreso científico ha logrado determinar con precisión el modo de dar a las diversas cantidades de intereses y opinión contenidas en las fuerzas condensadas que se llaman *mayorías* y *minorías*, la cantidad correspondiente de *representación* en el gobierno (que es la fuerza directiva de la sociedad), y por lo tanto, de *sufragio*, que es la manifestación de las voluntades.

La imposibilidad de llegar a lo perfecto es manifiesta, así para apreciar las verdaderas fuerzas directivas de la sociedad, como para darles la representación que les corresponda; pero la dificultad sube de punto cuando se quiere resolver el problema colocándolo en el terreno del derecho. Si las voluntades

son la base del gobierno; si esas voluntades se manifiestan con sufragios, y si hay voluntades mayores o menores en fuerza, ¿qué proporción de votos ha de acordarse a las mayorías y las minorías? ¿Cómo se logrará que ellas se manifiesten con perfecta distinción? ¿De qué manera se le otorgará el sufragio? ¿Dónde *residen* las mayorías, y dónde las minorías? ¿Hasta qué punto los elegidos por el sufragio representarán fielmente a las mayorías y minorías electoras? Todo esto es enormemente difícil.

Y es más. Si el sufragio es un derecho, ¿lo es en razón de la vida social, o, más bien, en razón de las aptitudes? Si es lo primero, todo individuo perteneciente a la Sociedad-Estado es un sufragante nato, y su derecho es inalienable, por inmanente; y entonces, a nadie puede ser rehusado el sufragio, y tenemos en la nación el caos, producido por el voto de las mujeres, de los niños y menores de edad, de los dementes, de los ebrios, de los criminales, de todas las incapacidades morales. Pero si es lo segundo; si el sufragio ha de ser inseparable de la aptitud, de la capacidad, la independencia y la moralidad, entonces tenemos que aceptar un orden de distinciones y restricciones, y la organización del sistema electoral viene a ser un asunto de experiencia, de observación de los intereses sociales, de conocimiento y clasificación de idoneidades, y degradaciones en la emisión del sufragio apropiadas a las necesidades y modo de ser de cada pueblo.

La gran mayoría de los Constituyentes reconoció que la única doctrina racional, y la menos ocasionada a dificultades insolubles, podía condensarse en estos principios:

La soberanía es indivisible, como principio de autoridad y como fuerza humana, y reside en toda la nación;

El sufragio no es un derecho individual, inmanente, sino una función pública, que se instituye como medio de representación del poder soberano;

No siendo posible el ejercicio de esa función en un solo acto de *toda* la nación soberana, es indispensable dividir la operación del sufragio, en órdenes distintos de agrupamiento electoral, ora se llamen los grupos *municipios, distritos electorales, asambleas departamentales, etc.*, y ya sea que los sufragantes obren directa o indirectamente, según la conveniencia o la posibilidad práctica;

Por lo tanto, donde quiera que el sufragio se manifiesta, él es una función pública instituída por la nación, y los mandatarios que de la elección resultan, cualquiera que sea su escala, son *representantes de la soberanía nacional*.

Conforme a esta teoría, que está en toda la Constitución, su artículo 105 define claramente el carácter de los individuos miembros de una y otra Cámara: ora se llamen senadores y sean elegidos *por* asambleas departamentales, nacidas del sufragio de *todos* los ciudadanos de los departamentos respectivos; ora se llamen representantes y sean elegidos directamente *por* sufragantes de especiales condiciones, *en* distritos electorales, unos y otros "representan a la nación *entera*, y deberán votar consultando únicamente la justicia y el bien común". En consecuencia, no pueden recibir instrucciones, ni menos mandato imperativo, de sus electores ni de nadie, y no deben llamarse representantes de ésta o de la otra localidad o entidad, sino de *toda* la nación, bien que esta misma se fracciona, por necesidad, para el efecto de ejercer la función del sufragio, conforme a reglas precisas establecidas por la Constitución y las leyes.

---

*Art. 106. Los senadores y los representantes son in- violables por sus opiniones y votos en el ejercicio de su cargo. En el uso de la palabra sólo serán responsables ante la Cámara a que pertenecan; podrán ser llamados al or-*

*den por el que presida la sesión y penados, conforme al reglamento, por las faltas que cometan.*

§ 106. Todas las constituciones que la república se ha dado, así en las dos épocas de gobierno federal (1811 a 1815, y 1858 a 1885), como en la de organización unitaria (1821 a 1858), han reconocido como principio fundamental la inviolabilidad e irresponsabilidad de los legisladores. ¿En qué se funda este principio?? En rigor de verdad, su fundamento más positivo es la necesidad, o por mejor decir, la imposibilidad de establecer una cosa distinta. En el punto de vista de la moral y la filosofía, y por lo tanto, de los principios universales de la ciencia de la legislación, son inadmisibles la irresponsabilidad e inviolabilidad de ningún mandatario o funcionario público, ya porque todo acto humano trae consigo responsabilidad, y mientras mayor es la suma de autoridad y libertad con que se procede, mayor es el deber de respetar la justicia, de conformarse a ella y de dar cuenta de lo que se hace contra ella; ya porque quien dice: mandatario o funcionario público, dice: apoderado para manejar cosa ajena (de todos), y el que maneja lo ajeno no puede disponer de ello como de lo propio, sino que está obligado a responder del mal uso.

Así, por ejemplo, si en el orden judicial falta a sus deberes un Juez municipal, que es el de la ínfima escala, ha de ser responsable ante su inmediato superior, el de Circuito o Provincia (compuesto de distritos municipales); éste responde de sus actos ante el Tribunal Superior del departamento; los magistrados de este tribunal han de responder de su conducta ante la Corte Suprema, y los magistrados de esta Corte están sujetos a juicio de responsabilidad ante el Senado, acusados por la Cámara de representantes. Lo propio sucede, más o menos, en el orden ejecutivo: el Alcalde responde (salvo lo que pertenece a la administración de justicia) ante el Jefe o Prefecto de provincia, éste ante el Gobernador del departamento, el Go-



bernador ante el Presidente de la República, y al cabo el Presidente y sus ministros responden ante el Congreso.

¿Pero ante quién responderá el Congreso, si falta a sus deberes? ¿Quién será competente para juzgarle? No queda más juez que el pueblo, la nación entera, fuente de donde emanan, en resolución, los legisladores; y aparte de lo absurdo que sería un juicio de esta clase, por la incapacidad individual de la gran mayoría de los jueces; aparte de la imposibilidad de reunirlos en un vasto territorio para que oyesen a las partes, conociesen y apreciaran bien los hechos y fallasen; llegaría el momento en que, conforme al rigor de la lógica y de la justicia, se preguntase: ¿Quién ha de juzgar al pueblo? ¿Ante quién es responsable la nación? No habría sino una respuesta racional: la nación es responsable únicamente, como soberana, ante Dios; pues si se dijera: es responsable sólo ante sí misma, como esta responsabilidad sería de hecho nugatoria, se rompería la cadena de las consecuencias lógicas del principio. En cuanto a la responsabilidad ante Dios, ella sería indefectible, de un modo u otro, y se fundaría en la razón suprema de las cosas; pero no pertenecería al orden de los hechos humanos, no sería del dominio de la ciencia política, que es al que nos concretamos.

Resulta, pues, que hay una línea donde forzosamente se detiene la responsabilidad política, por no ser posible ir más adelante, sin caer en lo absurdo. De aquí la necesidad, reconocida por todas las constituciones del mundo, de asegurar la inviolabilidad de los legisladores o miembros de las Cámaras legislativas, por cuanto éstos son los representantes inmediatos de la nación soberana, y ejercen, en nombre de ella, el poder supremo de darle leyes, y el de exigir la responsabilidad a los más altos funcionarios públicos.

Pero esta inviolabilidad debe tener su límite, sin ir más allá de lo estrictamente necesario. Para que las Cámaras puedan obrar con independencia, dentro de la órbita constitucional, es menester que sus miembros sean independientes en asuntos

de conciencia, esto es, para "votar consultando únicamente la justicia y el bien común", como lo preceptúa el artículo 105. Así, la irresponsabilidad sólo se refiere a las *opiniones* y los *votos*, en el *ejercicio de su cargo*. Lo que sale de la esfera de la opinión y del voto, y lo que no se hace *en ejercicio* del cargo de legislador, no asegura ni debe asegurar la inviolabilidad, porque no está fundado en razones de necesidad y justicia. Así los abusos de palabra y las faltas al orden que cometan los senadores y representantes, en relación con sus respectivas corporaciones, les sujetan a la autoridad de éstas, conforme a los respectivos reglamentos; de modo que podrán ser llamados al orden, podrán sufrir las limitaciones necesarias en el uso de la palabra, y podrán ser penados, según la naturaleza de sus faltas.

En cuanto a la responsabilidad por las opiniones y los votos, la publicidad de las sesiones establece el único medio posible de hacerla efectiva ante la nación; pues por el hecho de ser libre la prensa para censurar los actos de los mandatarios, y de tener los legisladores períodos fijos de duración y ser indefinidamente reelegibles, la censura pública y la no reelección pueden contener en sí un castigo suficiente para el senador o representante que no ha procedido conforme a la justicia y consultando el bien común.

Todo esto conduce a demostrar que, sin prensa libre (dentro de sus justos límites), no hay responsabilidad moral de los miembros del Congreso; y que en vano se proclamará la existencia de un Gobierno representativo, si se cohibe o coarta la justa censura de los actos de los legisladores.

---

*Art. 107. Cuarenta días antes de principiar las sesiones, y durante ellas, ningún miembro del Congreso podrá ser llamado a juicio civil o criminal sin permiso de la Cámara a que pertenezca. En caso de flagrante delito,*

*podrá ser detenido el delincuente y será puesto inmediatamente a disposición de la Cámara respectiva.*

§ 107. Si la inviolabilidad de los miembros de las Cámaras no tiene otro objeto ni justificación que la necesidad de asegurarles la libertad e independencia de sus opiniones y votos, y por lo tanto, su reunión eficaz para ejercer sus funciones legislativas; es obvio que no hay motivo para extender la inmunidad a los delitos que aquéllos cometan fuera del tiempo en que han de legislar, o de estar en camino para reunirse en Congreso. Y aun durante este tiempo, no hay razón para asegurar la impunidad de los senadores y representantes, si sus delitos no son de tal naturaleza que puedan requerir el amparo transitorio de la Cámara respectiva.

La Constitución de 1863 (artículo 44) aseguraba a los senadores y representantes la inviolabilidad absoluta, durante todo el tiempo de las sesiones, y mientras iban a ellas y volvían a sus casas; debiendo fijar la ley el tiempo que se suponía empleado en los viajes. La Constitución de 1886 es más equitativa y liberal, esto es, más respetuosa por la vindicta pública y el derecho de los particulares a quienes pueden ofender los miembros del Congreso, pues pone restricciones a la inmunidad y la hace depender de la voluntad de la Cámara respectiva.

Bien puede suceder que se tenga interés político o personal en tender una celada a un miembro del Congreso, o atacarle violentamente, o provocarle a un duelo u otro conflicto, y que él, en defensa propia, o por una debilidad un tanto excusable, haya incurrido en la comisión de un delito; y aun puede suceder que el delincuente sea sorprendido *in flagranti*. Si la Cámara estima conveniente amparar transitoriamente al sindicado, negará su permiso para el sometimiento a juicio, y de este modo la inmunidad (que cesará cuando se concluyan las sesiones), más que una garantía para el sindicado, lo será para la Cámara, si de lo que se trata es de privarla de un miem-

bro muy importante o necesario. Si, al contrario, se trata de un delito premeditado, de un caso común en que no tienen cabida altas y legítimas consideraciones políticas, la Cámara dará su consentimiento para la persecución judicial, y el sindicado o acusado será sometido a juicio. Esto es asunto de moralidad.

Cuando el caso es de flagrante delito, se comprende que, para evitar la impunidad absoluta o la fuga del delincuente, sea permitida la detención de éste; pero entonces, por respeto a la Cámara respectiva, el delincuente ha de ser puesto a disposición de ella, para que resuelva lo que estime conveniente.

Estos procedimientos patentizan que los Constituyentes entendieron (y tal es la verdad) que la inmunidad de los miembros del Congreso no se reconocía y mantenía para beneficio *de ellos*, ni para asegurarles la impunidad por determinado tiempo, sino por el interés nacional de la independencia y la inviolabilidad *de las Cámaras*. Si éstas no creen amenazadas sus prerrogativas con los juicios criminales que se les puedan seguir a sus miembros, prestarán su consentimiento, y todo quedará conciliado. Lo propio sucederá respecto de los juicios civiles, conforme al texto constitucional.

Es de notar que el artículo 107 extiende la inmunidad a cuarenta días *antes* de las sesiones, y nada dice para *después*. Para fijar el término de cuarenta días se consideraron con alguna largueza las dificultades de locomoción que ofrece el territorio nacional; y en cuanto a la inmunidad posterior a las sesiones, se estimó que no era justificable, puesto que, una vez concluída la reunión del Congreso, faltaba el justo interés de proteger a sus miembros para que concurriesen a ejercer sus funciones con la seguridad necesaria.

---

*Art. 108. El Presidente y el Vicepresidente de la República, los ministros del Despecho y Consejeros de Es-*

*tado, los magistrados de la Corte Suprema, el Procurador de la Nación y los gobernadores no podrán ser elegidos miembros del Congreso, sino seis meses después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones.*

*Tampoco podrá ser senador o representante ningún individuo, por departamento o circunscripción electoral donde tres meses antes de las elecciones haya ejercido jurisdicción o autoridad civil, política o militar.*

§ 108. Sobrada razón hay para que los senadores y representantes sean indefinidamente reelegibles, ya porque ellos no ejercen sobre los pueblos ninguna autoridad personal que les sirva para intimidar, corromper o violentar a los electores, ya porque la reelección es el modo seguro de premiar a los legisladores que se conducen bien, y la no reelección el medio más eficaz de hacer efectiva la responsabilidad de aquellos que se conducen mal. Mas no acontece lo propio respecto de ciertos funcionarios públicos que ejercen autoridad directa y personal sobre toda la nación o una parte de ella, y que, valiéndose de esa autoridad, fácilmente pueden ejercer presión sobre los electores, empleando malamente el prestigio que acompaña al poder. En estos casos, lejos de ser necesaria la libre elegibilidad, es indispensable la prohibición, para asegurar cuanto sea posible la libertad de los cuerpos electorales.

De ahí viene la razón con que el artículo 108 incapacita para ser elegidos senadores y representantes al Presidente y al Vicepresidente de la República, a los ministros del Despacho y Consejeros de Estado, a los magistrados de la Corte Suprema, al Procurador general de la Nación y a los gobernadores de los departamentos. Todos estos funcionarios tienen a su disposición medios más o menos poderosos de obrar activamente sobre los cuerpos electorales, lo que justifica la prohibición. Mas, por la misma razón que la justifica, ella no debe ser permanente, sino limitada al tiempo en que la influencia oficial puede hacerse sentir. Es muy de presumir que esta influencia

carezca de todo apoyo coercitivo seis meses después de haber cesado los altos funcionarios en el ejercicio de sus funciones, y por eso el artículo que comentamos señala este límite a la prohibición.

A primera vista parece que no está justificada la prohibición, respecto de los gobernadores, sino por lo tocante a sus respectivos departamentos, que es en donde ejercen autoridad; pero como esta autoridad es muy directa y poderosa, por ser la más inmediata, se ha querido evitar que los gobernadores se confabulen para apoyarse recíprocamente, haciéndose elegir en unos departamentos los gobernadores de otros, y torciendo así la libre acción de los cuerpos electorales.

Descendiendo en la escala de los funcionarios públicos, hay otros de menor categoría que pueden tener su autoridad limitada a un departamento o a una circunscripción electoral, y pesar allí indebidamente sobre las elecciones. De este linaje son, por ejemplo, los magistrados de los Tribunales Superiores, los jueces de Circuito, los prefectos o jefes de provincias, los comandantes militares, u otros empleados, ya sean civiles, políticos o de la milicia. Se ha considerado que no es temible la influencia oficial de estos funcionarios, si han pasado tres meses desde que el ejercicio de su autoridad ha cesado, y por esto el segundo párrafo del artículo formula la prohibición señalando aquel término.

*Art. 109. El Presidente de la República no puede conferir empleo a los senadores y representantes durante el periodo de sus funciones y un año después, con excepción de los de Ministro del Despacho, Consejero de Estado, Gobernador, Agente diplomático, y Jefe militar en tiempo de guerra.*

*La aceptación de cualquiera de estos empleos por un miembro del Congreso, produce vacante en la respectiva Cámara.*

§ 109. Pero todas las precauciones constitucionales que tienden a asegurar la independencia de los electores y de las Cámaras, serían frustráneas, si el Poder Ejecutivo tuviese a su disposición medios directos de corromper a los legisladores, prometiéndoles empleos con qué premiarles una adhesión indebida, ya fuese inmediatamente, ya en un próximo futuro. De ahí la necesidad de prohibir al Presidente de la República, por regla general, que confiera empleos a los senadores y representantes, durante el período de sus funciones y un año después; y la regla, como sanción de la prohibición, de que haya de quedar vacante el puesto en el Congreso, del miembro de éste que acepte un empleo del Poder Ejecutivo, cuando esto sea posible y no prohibido.

Pero ¿hay casos en que sea razonable permitir que la regla tenga excepciones? Seguramente sí, como puede indicarlo una notoria conveniencia. Es de presumir que ordinariamente se encuentren en las Cámaras los hombres más eminentes de la república, aparte de los que están funcionando en el Gobierno, en el Consejo de Estado y en la Magistratura; por lo mismo, en el mayor número de casos, el Gobierno podrá necesitar, —ora por atender a las necesidades de la administración, ora por respeto a las mayorías parlamentarias—, tomar del seno de éstas los hombres más adecuados para servir los ministerios, o para las legaciones diplomáticas, o para las dos plazas del Consejo de Estado que provee el Poder Ejecutivo, o para confiarles, en tiempo de guerra, mandos militares de mucha importancia. Para estos casos excepcionales, es justo permitir al Presidente que confiera empleos, de carácter esencialmente político, a miembros del Congreso; pero aun así, sería inadmisibles que los nombrados, sujetos a la influencia del Gobierno, continuasen funcionando como miembros de las Cámaras. Por eso en el segundo párrafo del artículo 109 se estatuye que los senadores y representantes dejen vacante su empleo parlamentario, cuan-

do acepten uno de aquellos que puede conferirles el Poder Ejecutivo.

Hubo sobre este asunto discusión y varias modificaciones, cuando los Constituyentes consideraban los términos en que había de aprobarse el artículo; y aun se llegó a rechazar la inclusión de los gobernadores y de los consejeros de Estado, porque no se creyó que hubiese la misma necesidad que respecto de los ministros, de los agentes diplomáticos y de los jefes militares. Pero al cabo predominó la idea de dejar mayor latitud al Gobierno, ya que, fuera de las cinco categorías de empleados que menciona el artículo, se le prohibía en absoluto conferir empleos a los miembros del Congreso, durante el período de sus funciones y un año después.

---

*Art. 110. Los senadores y representantes no pueden hacer por sí, ni por interpuesta persona, contrato alguno con la Administración, ni admitir de nadie poder para gestionar negocios que tengan relación con el Gobierno de Colombia.*

§ 110. Punto de honor para la república y de notoria conveniencia para el buen servicio legislativo y administrativo, es la práctica, generalmente establecida y en ocasiones relajada, de prohibir a los miembros del Congreso que celebren, por sí o por interpuesta persona, contrato alguno con la Administración, o que ejerzan poderes para gestionar negocios relacionados con el Gobierno. Salta a la mente la consideración de la influencia que sobre el Gobierno puede ejercer un senador o representante, en razón del prestigio o importancia que tenga en la Cámara a que pertenezca; de suerte que los intereses públicos no pueden menos de ser perjudicados cuando con tales funcionarios celebra contratos la Administración, o cuando ellos gestionan como apoderados en asuntos que se relacionan



con el Gobierno. Si los miembros del Congreso son apoderados de la Nación, es claro que, al celebrar contratos con la Administración, como particulares, hacen el oficio que haría el administrador o gerente de un banco o de una casa de comercio, contratando consigo mismo y funcionando simultáneamente en nombre propio y en nombre de sus constituyentes. La prevaricación es patente.

Nunca está de más ninguna precaución que se tome para dar consistencia a las costumbres políticas honradas; y mal pudiera alegarse que se coarta a los ciudadanos la libertad de contratar con la Administración, cuando de antemano se les advierte que están sujetos a una prohibición constitucional, en guarda de su propia honra, del bien de la nación y de la dignidad del Congreso. Con no aceptar el cargo sobre el cual pesa la prohibición, dejarán a salvo su libertad personal. Por lo demás, todas las razones en que se funda la prohibición relativa a contratos oficiales, concurren también en apoyo de la otra que contiene este artículo, relativa a la gestión de negocios; y ambas clases de actos son incompatibles con la inmunidad de que gozan los Legisladores.

---

*Art. 111. Cuando algún senador o representante se retire de las sesiones y fuere reemplazado por un suplente, corresponderán al primero los viáticos de marcha a la capital, y al segundo los de regreso a su domicilio.*

§ 111. El presente artículo y el que le sigue requieren previas consideraciones relativas a la dotación de los miembros del Congreso.

Largamente se ha discutido en el mundo sobre si los legisladores deben o no prestar gratuitamente su servicio, y se han aducido razones de peso en uno y otro sentido. Poco puede argüirse con la experiencia de las naciones organizadas con-

forme al régimen representativo, puesto que si hay muchos ejemplos de parlamentos en los cuales el servicio es gratuito, como acontece en Inglaterra, España, Austria, Chile, etc., mucho más numerosos son aquellos en que los senadores o pares y los diputados o representantes gozan de emolumentos, de lo cual dan la prueba la Unión Americana, Francia y todas las repúblicas de América, con excepción de Chile. Dondequiera hay virtudes y faltas parlamentarias, y el crédito o descrédito de los parlamentos o congresos ha dependido mucho menos de que sus miembros gocen o no de dotaciones, que de multitud de causas políticas más o menos arraigadas en la Constitución misma, en las costumbres, en las tradiciones y modo de ser de las sociedades, y en los defectos inherentes a todo sistema electoral.

Se comprende sin dificultad que cuando las Cámaras legislativas son de carácter aristocrático, y sus miembros concurren a ellas por derecho *propio* que les reconocen las instituciones, no hayan de gozar de emolumentos: la función que en tal caso ejercen los legisladores no tiene su título en el sufragio más o menos popular de la nación, ni ellos representan verdaderamente intereses populares, sino dinásticos o de dos, tres o cuatro clases sociales. No hay razón para que unos representantes privilegiados obtengan del tesoro público una dotación que les asegure la subsistencia durante las sesiones, y la justa compensación de sus servicios, y por lo tanto, la independencia. Aquella subsistencia, esa compensación y esta independencia, las tienen aseguradas con su posición misma, que es privilegiada, y a cuyo mantenimiento se aplica necesariamente su acción parlamentaria.

Pero cuando el parlamento se compone de dos elementos, uno de ellos popular o electivo, o totalmente de individuos que emanan de la elección, como acontece en todas las repúblicas, y aun en monarquías democráticas como el Brasil y Bélgica; prevalecen o deben ser tomadas en cuenta consideraciones de

otro orden, esto es, razones de justicia, de Economía política, de ciencia constitucional y administrativa, y aun de necesidad geográfica o local. Verdad económica incontrovertible, salvos casos muy raros y meritorios de filantropía, es, que nadie en este mundo sirve de balde a los demás, porque quien así sirve o parece servir, o presta mal el servicio y procede con muy escasa acuciosidad, o se hace pagar por medios indirectos, ya patrocinando negocios propios o ajenos disimuladamente, ya procurándose mercedes o compensaciones de diverso linaje. No menos evidente es la ley económica de la división del trabajo, que rige en la economía de todas las cosas, conforme a la cual es necesario, para que el común de los ciudadanos no sean distraídos de sus ocupaciones privadas, con perjuicio para sus intereses, que haya un cúmulo de personas destinadas al servicio público, y cuyo trabajo sea pagado por toda la sociedad, en compensación de lo que hacen para defenderla, administrarle sus intereses colectivos, darle leyes y seguridad y servirle de muchas maneras.

Es también de estricta justicia que quien recibe de otro comisión o mandato para gestionarle determinados asuntos, sea pagado por sus servicios; y se faltaría completamente a la lógica de los hechos y de la justicia si, reconociéndose que todos los empleados del orden ejecutivo y del judicial, de la milicia, la diplomacia, etc., han de ser remunerados, como lo son en todas partes, se hiciese una excepción odiosa únicamente para los empleados del orden legislativo. De esta excepción no pueden resultar sino frecuentes concusiones de parte de unos, o cansancio, incuria y flojedad en el servicio, de parte de otros.

No menos debe tenerse presente una consideración política de mucha importancia. Cuando el servicio parlamentario es gratuito, forzosamente viene a quedar en manos, o de agentes del Gobierno, que pueden servir porque están remunerados en otros empleos, o de intrigantes que van a especular con las funciones legislativas, o de clases muy acaudaladas que pueden

servir el cargo legislativo sin gravamen, ya como un honor, ya como un poderoso medio de acción política o de adquisición de más ventajosos empleos. En el primer caso, las Cámaras no tendrían independencia, y serían meras sucursales del Gobierno, con perjuicio evidente para la nación. En el segundo, reinarían en las Cámaras la intriga y la prevaricación, envileciéndose el Poder Legislativo. En el tercero, se formaría en la república una aristocracia monetaria omnipotente, con exclusión de muchas grandes inteligencias y muchos caracteres independientes; y esa aristocracia impondría su irresistible autoridad por medio de las leyes, frustrándose así los altos fines de la Constitución.

Y todavía, prescindiendo de otras consideraciones científicas, hay en Colombia dos especiales de mucha monta. Por una parte, vastísimo como es el territorio de la república, y muy escaso de rápidas vías de comunicación, lo costoso de los viajes para concurrir al Congreso y regresar los legisladores a sus domicilios, ofrecería dificultades insuperables a la reunión de las Cámaras, si sus miembros no gozasen de viáticos y sueldos; y aun para hombres acaudalados serían demasiado gravosas las reuniones, y poco atractivas, por falta de buenas vías de comunicación; con lo que, a vuelta de pocos años, se haría necesario elegir los legisladores, en su mayor número, entre los residentes en la capital de la república, desapareciendo así, de hecho, la verdadera representación nacional. Por otra parte, en un país como Colombia, que no tiene unidad social o de raza, y que está seriamente fraccionado por su topografía, será pernicioso todo lo que ponga obstáculo a la fusión constante de razas y grupos sociales; fusión a que contribuye la facilidad con que, favorecidos por la seguridad de una justa dotación, pueden concurrir al Congreso todos los ciudadanos, de cualquiera procedencia social, que merezcan la confianza de los cuerpos electorales.

Reconociendo todas estas verdades, Colombia ha mantenido la práctica, desde que creó sus primeros cuerpos legislativos, de dotar a sus miembros con emolumentos. Pero de esta práctica se había abusado escandalosamente, durante el régimen federal, por la imposibilidad de corregir los abusos electorales que se cometían en los Estados. Diputaciones había que costaban mucho dinero, por la frecuente sucesión de principales y suplentes, que reclamaban y se hacían pagar viáticos en razón del número de los concurrentes, y no de las plazas servidas. A esta odiosa corruptela han puesto eficaz remedio los Constituyentes de 1886, disponiendo en el artículo 111 que, en el caso de dividirse la representación entre un principal y un suplente, al primero que concurra se le pagarán los viáticos de ida a la capital, y al segundo los de regreso a su domicilio. Reglamentaria es esta disposición, e impropia de su lugar, pero ha sido necesaria para cortar de raíz un abuso de grave importancia.

---

*Art. 112. Ningún aumento de dietas ni de viáticos decretado por el Congreso se hará efectivo, sino después que hayan cesado en sus funciones los miembros de la Legislatura en que hubiere sido votada.*

§ 112. No menos reglamentario ni menos indispensable para moralizar el servicio legislativo, es el presente artículo. Se comprende que la ley pueda modificar en cualquier tiempo los sueldos del común de los empleados públicos, ora sea aumentándolos o disminuyéndolos; pero hay ciertos empleados que necesitan estar rodeados de particulares garantías, a fin de que, ni se les pueda premiar o corromper con indebidos aumentos de dotación, ni se les pueda hostilizar, por resentimientos personales o interés de partido, con indebidas disminuciones. A esta clase de empleados pertenecen particularmente los dos

altos magistrados elegidos para ejercer el Poder Ejecutivo, los Consejeros de Estado y los Magistrados de la Corte Suprema y de los Tribunales Superiores.

Pero si respecto de ellos es patente la conveniencia de prohibir que se les alteren sus sueldos durante el tiempo de su servicio, más grave aún es la necesidad de prohibir a los miembros del Congreso que se aumenten sus propios emolumentos. Si en justicia consideran que deben tener mayor dotación los Legisladores, que la decreten así para los que han de sucederles, mas no para sí mismos. Así, conforme a este artículo, ningún senador o representante puede recibir un aumento de sueldos o viáticos, sino cuando sirve en un período distinto de aquel en que se hallaban los que decretaron el aumento; y ninguno de éstos podrá aprovecharse de aquello para que dio su voto o a cuya expedición concurrió como miembro del Congreso.

---

*Art. 113. En caso de falta de un miembro del Congreso, sea accidental o absoluta, le subrogará el respectivo suplente.*

§ 113. Nada más natural que esta disposición, una vez que han mantenido los Constituyentes el principio de la inalterable representación de la república, por períodos fijos, y por lo tanto, la institución simultánea de principales y suplentes. Cuando falta un senador o representante, durante el período para que fue electo, no se hace nueva elección, por cuanto la Constitución reputa que todos los Legisladores son representantes de la nación, y quiere que ésta sea consultada periódicamente y en su totalidad, no por fracciones ni de un modo ocasional. Así, la falta de un principal, ora sea accidental o absoluta, se llena con un suplente, el respectivo; esto es, con el primero, si éste no es el que falta, y en su defecto, con el segundo. Si faltan el principal y ambos suplentes, de hecho se

disminuye la representación de la república, en la respectiva Cámara, mientras no se hace nueva elección constitucional para renovar los elegidos en el período anterior. Por lo tanto, si elegido un senador por seis años en 1890, faltaren el principal y sus suplentes, la plaza no podrá ser provista sino en 1896, aun cuando se elijan otros en 1892 y 1894 para mantener la renovación por terceras partes.

Toca a la ley determinar lo que constituye falta temporal y falta absoluta, bien que de la Constitución misma se desprende la calificación de la segunda, por los casos de muerte, pérdida legal de la ciudadanía, renuncia aceptada, o vacante por aceptación de un empleo incompatible con el de senador o representante. También es obvio que, si accidentalmente falta un principal y le reemplaza un suplente, el primero no pierde su puesto, y puede volver a ocuparlo cuando le convenga.

## TITULO XI

DEL PRESIDENTE Y DEL VICEPRESIDENTE DE LA  
REPÚBLICA

*Art. 114. El Presidente de la República será elegido por las Asambleas electorales, en un mismo día, y en la forma que determine la ley, para un período de seis años.*

§ 114. Lo que constituye la esencia del principio republicano (no simplemente del gobierno constitucional, que es mucho más amplio) se reduce en resolución a dos condiciones; a saber: la elegibilidad y alternabilidad periódicas y regulares del jefe de la nación y de los legisladores, esto es, de los encargados de ejercer los poderes Legislativo y Ejecutivo, que son los gobernantes del soberano y gerentes de la cosa pública; y la responsabilidad claramente definida de todos los funcionarios públicos que han de actuar conforme a las reglas establecidas por las leyes. Sin estas condiciones, la cosa pública (*rex-pública* o *república*) ni puede ser dirigida conforme a la voluntad nacional, ni cuenta con la seguridad necesaria; el orden no es sino el resultado artificial de la arbitrariedad, y no hay garantía posible para la libertad y los derechos de los asociados bajo la organización y autoridad del Estado.

A estos principios, reconocidos desde que Colombia se dio su primera Constitución, jamás se ha faltado, y a través de todas sus vicisitudes la república se ha mantenido asentada sobre sus bases naturales. Pero según las formas secundarias de gobierno republicano y las ideas políticas que han prevalecido, por la razón o la fuerza, las condiciones de la elección, de la



duración y de la autoridad del jefe del Poder Ejecutivo han sido modificadas. Así, durante la época de centralización política o régimen unitario que transcurrió de 1821 a 1858, el Presidente de la República era elegido por la mayoría absoluta de votos de todos los electores de la nación, el período de sus funciones se extendió a cuatro años, y aun a ocho, en 1830, el cúmulo de sus atribuciones y facultades fue considerable, no obstante la autoridad más o menos extensa del Poder Legislativo.

Llevado hasta sus últimas consecuencias el régimen federal, en 1863, y admitida la ficción de la soberanía de los Estados federales, como base fundamental de la vida política de Colombia, toda la Constitución tendió a dar al Cuerpo Legislativo la mayor suma de autoridad, mermando por extremo la del Poder Ejecutivo, y a sustituir en mucho a la soberanía nacional (poco menos que anulada, u otorgada por delegación), la de los Estados componentes de la "Unión Colombiana". Consecuencias lógicas de aquel plan constituyente fueron: la reducción del período presidencial a dos años, la elección del presidente por el voto de la mayoría de los Estados (teniendo cada Estado un voto igual, según los sufragios de sus respectivos electores), y una gran disminución de la autoridad tradicional del Poder Ejecutivo.

No es de este lugar el poner de manifiesto las desastrosas consecuencias que se originaron del sistema de 1863; pero debe reconocerse que este sistema era enteramente lógico, dado el punto de partida, esto es, el erróneo principio de la soberanía de los Estados. A ser soberanos, sus votos para la elección del presidente debían ser iguales en derecho y fuerza, sin que la ley nacional pudiese reglamentar las elecciones ni rectificarlas. Asimismo, era lógico reducir lo más posible la autoridad del presidente, representante de lo que podía subsistir del poder *nacional*, en obsequio del particularismo y de las estrechas miras seccionales.

Pero todo tenía que modificarse substancialmente conforme a la Constitución de 1886. Una vez destruída la ficción de la soberanía de los Estados, y restablecido el principio de la unidad nacional, de la soberanía única tenían que desprenderse disposiciones diametralmente opuestas a las de 1863. El plan de la nueva Constitución es totalmente distinto, bien que se basa en la institución republicana, según la cual el Jefe del Gobierno es electivo, alternativo y responsable. Desde que no hay más entidades soberanas dentro de la nación, es ésta, indivisible y en su totalidad, la que elige el presidente; ya no son electores *los Estados*, como cuerpos confederados, sino los *ciudadanos* a quienes la Constitución atribuye, según su idoneidad, la función electoral; el sufragio popular se manifiesta por medio de asambleas electorales de toda la república, que eligen el presidente; éste, en vez del primitivo período de cuatro años y el subsiguiente de dos, tiene señalado el de seis para funcionar; y la acción del Gobierno, acrecentada con la suma de todos los gobiernos seccionales (antes soberanos) que han desaparecido, ejerce como Poder Ejecutivo una autoridad proporcionada a la reconcentración de soberanía que se ha verificado.

Por demás está que hagamos hincapié en la circunstancia de la simultaneidad con que debe hacerse la elección del presidente, por todas las asambleas electorales, en un mismo día; simultaneidad que fué restablecida en 1876 por un acto reformatorio de la Constitución de 1863, muy poco previsora en este particular. La unidad de soberanía trae consigo la unidad de elección, y ésta, la simultaneidad en la votación; sin la cual se producen gravísimos inconvenientes, tales como los que Colombia experimentó de 1863 a 1876.

En cuanto al período presidencial de seis años, puede ser innecesario exponer las muchas razones de conveniencia que lo justifican, así como los ejemplos de otras repúblicas. Basta hacer notar que esta innovación fue aclamada, desde tiem-

po atrás, por la conciencia pública, y que, lejos de haber ocurrido discordancia entre los Constituyentes, sobre este punto, fue uno de aquellos en que con mayor espontaneidad se manifestó la unanimidad de pareceres y votos.

Era de todo punto imposible, para presidentes de dos años, hacer el bien de la república. Apenas sí les alcanzaba el tiempo para hacer todo el mal posible. Gastaban todo el primer año de su período en informarse a medias del estado de los negocios y variar el tren administrativo, nombrando todos los empleados, desde los ministros hasta los más humildes escribientes, así como en cambiar el tren diplomático y consular; y el segundo año, en dirigir intrigas para darse sucesor, haciendo elegir el candidato de su círculo o partido, o el que personalmente les convenía. Jamás el presidente pudo concebir, ni menos desarrollar, un plan completo de administración, y las elecciones para renovarlo fueron siempre causa de alarma, de inseguridad, de perturbaciones y conflictos. La frecuente alternabilidad que se había pretendido establecer, como una ventaja, no era más que de personas, y ella obligaba al partido gobernante a corromper y violentar el sufragio para mantenerse en el mando.

En la gran "República modelo", casi todos los presidentes han durado ocho años, a virtud de reelecciones inmediatas, generalmente perniciosas, y al presente la opinión nacional prefiere que se extiendan a seis u ocho años los períodos presidenciales, y se prohíba toda reelección. En Francia, el período es de siete años; en la República Argentina, de seis; en Chile, de cinco; en todas las demás repúblicas americanas no es menor de cuatro; y en Venezuela, donde es de dos, excepcionalmente, de hecho se ha convertido en algo que puede llamarse indefinido. Así los seis años adoptados en Colombia, no sólo están justificados por numerosos ejemplos, aun de Colombia misma (1830), sino que la razón y la experiencia aconsejan evitar una muy frecuente renovación del jefe del Estado.

*Art. 115. Para ser Presidente de la República se requieren las mismas calidades que para ser senador.*

§ 115. En el párrafo 94 expusimos en compendio las razones justificativas de los requisitos que el artículo 94 exige para que los colombianos puedan ser elegidos senadores. Esas mismas cualidades exige el presente artículo para ser Presidente de la República, y en mucho mayor grado tienen fuerza, respecto de este eminente funcionario, aquellas razones. El mal que pueden causar uno o varios senadores faltos de acendrado patriotismo, es grave; pero en todo caso es un mal causado por unos pocos, que tienen su correctivo en el Senado mismo, y más aún en el indispensable concurso de la Cámara de Representantes para la formación de las leyes. Uno o varios senadores que no estuviesen íntimamente adheridos a la patria como colombianos por nacimiento, que no fuesen ciudadanos en ejercicio, y que no tuviesen la madurez de juicio y respetabilidad necesarias, serían seguramente impropios para ejercer las altas y delicadas funciones que la Constitución atribuye a los miembros del Senado; pero sería incomparablemente más peligroso confiar el mando supremo de la república, esto es, la presidencia, a quien careciese de las cualidades determinadas en el artículo 94, a las cuales se refiere el 115. Todo el honor, toda la fuerza, toda la seguridad y toda la representación internacional de Colombia, así como todo el depósito de las leyes y de las libertades públicas, están en manos del jefe del Gobierno; y no sin razón el buen sentido universal y un sentimiento de dignidad y grandeza nacionales, han inducido a todos los pueblos libres a establecer en sus leyes fundamentales la regla, jamás violada sin sangrientas perturbaciones, de exigir que el jefe del Estado sea hijo de éste por nacimiento, y tenga una edad y otras cualidades reputadas como garantías de que gobernará con patriotismo y cordura.

*Art. 116. El Presidente de la República electo tomará posesión de su destino ante el Presidente del Congreso, y prestará juramento en estos términos: Juro a Dios cumplir fielmente la Constitución y leyes de Colombia.*

§ 116. Principio reconocido en la legislación de todos los países, es el que obliga a todos los funcionarios públicos, de cualquiera clase y categoría que sean, a ejecutar un acto formal, en virtud del título que les da su elección o nombramiento, mediante el cual hacen constar pública u oficialmente que entran en el ejercicio de sus funciones, y que asumen la autoridad, los deberes y la responsabilidad que les corresponden. Esto es lo que se llama tomar posesión del empleo. Lo natural es que, por regla general, cada funcionario tome posesión ante su inmediato superior, o en defecto de éste, o en caso de igualdad de categoría o posición, ante una autoridad conocida, respetable y que resida en el lugar donde el empleado público va a ejercer sus funciones. Por eso el Presidente de la República, que tiene el más alto rango en el orden ejecutivo, toma posesión de su cargo ante el presidente de una de las más altas corporaciones de la nación: el del Congreso, en primer lugar, si está reunido, y en su receso, ante el de la Corte Suprema, según lo dispone la ley. El acto de la posesión es, como fácilmente se comprende, una solemne ratificación de dos actos previos y necesarios: el nombramiento y la aceptación del empleo; verificase un verdadero cuasi contrato, cuyas cláusulas constan en la Constitución y las leyes, entre el Estado mandante, y el empleado mandatario; y el comprobante irrecusable de ese cuasi contrato es la diligencia de posesión, que establece la reciprocidad de derechos y obligaciones entre las dos partes. Conviene además, y mucho, a la fuerza moral propia del jefe de la nación, la solemnidad con que éste inaugura el ejercicio de sus funciones ante el cuerpo unido de los representantes de la nación.

Por lo que respecta al juramento que se exige al Presidente de la República, él se funda no solamente en la lógica rigurosa del principio consagrado en el preámbulo de la Constitución, sino también en un sentimiento profundamente arraigado en la Humanidad. Un pueblo que no reconoce a Dios como autor de todo lo que existe, es un absurdo, y si pudiera existir, no merecería su existencia ni dón alguno de los que la Divina Providencia dispensa a sus criaturas. Un gobernante o legislador que, al comenzar a ejercer sus funciones, repugnase poner a Dios por testigo de la rectitud de sus propósitos y de su promesa de cumplir con sus deberes, sería indigno de gobernar o representar a sus conciudadanos.

Por otra parte, no hay quien no reconozca la necesidad de la posesión del empleo, como hecho moral, como ratificación de un pacto implícito, y como medio de hacer constar un acto oficial; ni hay quien rechace la idea de que en dicho acto se prometa cumplir con los deberes del cargo, tales como la Constitución y las leyes los determinan. Así lo han admitido aun las constituciones y leyes más radicales, entre ellas la colombiana de 1863. La cuestión, pues, si puede haberla, versa sobre el *juramento*, y no sobre la *promesa*, o por mejor decir, sobre la *promesa jurada*. Pero a más de que la fórmula no exige jurar al Dios de determinada religión, sino a *Dios*, autor y regulador del Universo, desde que un pueblo declara solemnemente que profesa una religión conforme al hecho histórico y social evidente, es perfectamente lógico y justo, es necesario que quien quiera que ejerza funciones en nombre o en servicio de aquel pueblo, preste juramento de cumplir con los deberes que las leyes le imponen. Colombia, pues, no admite el ateísmo en sus empleados públicos, y nada es más honroso y digno de una nación civilizada que reconocerse dependiente del Sér Supremo.

---

*Art. 117. Si por cualquier motivo el presidente no pudiese tomar posesión ante el presidente del Congreso, lo verificará ante el presidente de la Corte Suprema, y, en defecto de ésta, ante dos testigos.*

§ 117. Ya hicimos notar que la posesión del presidente debía ser un acto solemne, como que se trata de un hecho de la mayor importancia para la nación, y que, por la eminente categoría del funcionario, ninguna corporación era más apropiada para recibir el juramento, que el Congreso, por medio de su presidente. Asimismo hicimos notar que, siendo la Corte Suprema la más alta corporación del orden judicial, y del todo independiente del Poder Ejecutivo, ante ella debía verificarse la posesión, cuando, por algún motivo, faltase el Congreso. Y en efecto, si el Congreso ha de reunirse el 20 de julio, cada dos años, y el presidente ha de tomar posesión el 7 de agosto (artículos A y B del Título XXI, adicional), es seguro que, salvo el caso de un conflicto político muy grave, el Congreso estará reunido cuando el presidente deba tomar posesión. Pero puede ocurrir la necesidad, en los intervalos entre un Congreso y otro, de que el vicepresidente o designado entren a ejercer la presidencia, o puede ocurrir un impedimento de hecho para que el presidente tome posesión oportunamente, y falte el Congreso cuando sea posible esta posesión. Para tales casos, la posesión ha de ser dada por el presidente de la Corte Suprema.

Y todavía puede ocurrir un caso más grave, a saber: que por causa de un trastorno del orden público, o por hallarse ausente de la capital el individuo que ejerce el Poder Ejecutivo, no pueda el presidente llegar hasta la residencia del Congreso o de la Corte Suprema. En tales casos excepcionales la Constitución permite también un medio excepcional: el de tomar la posesión el presidente, o quien deba reemplazarle, ante dos testigos; medio peligroso, pero que puede ser inevitable.

---

*Art. 118. Corresponde al Presidente de la República en relación con el Poder Legislativo:*

*1º Abrir y cerrar las sesiones ordinarias del Congreso.*

*2º Convocarlo a sesiones extraordinarias por graves motivos de conveniencia pública y previo dictamen del Consejo de Estado.*

*3º Presentar al Congreso, al principio de cada legislatura, un mensaje sobre los actos de la Administración.*

*4º Enviar por el mismo tiempo a la Cámara de Representantes el presupuesto de rentas y gastos y la cuenta general del presupuesto y del tesoro.*

*5º Dar a las Cámaras legislativas los informes que soliciten sobre negocios que no demanden reserva.*

*6º Prestar eficaz apoyo a las Cámaras cuando ellas lo soliciten, poniendo a su disposición, si fuere necesario, la fuerza pública.*

*7º Concurrir a la formación de las leyes, presentando proyectos por medio de los ministros, ejerciendo el derecho de objetar los actos legislativos, y cumpliendo el deber de sancionarlos, con arreglo a esta Constitución.*

*8º Dictar en los casos y con las formalidades prescritas en el artículo 121, decretos que tengan fuerza legislativa.*

§ 118. En todas las constituciones de Colombia se habían especificado en una sola serie todas las atribuciones del presidente o jefe del Poder Ejecutivo, lo cual no pocas veces fue ocasionado a confusiones o dudas. Más metódica, precisa y clara que las anteriores, la Constitución de 1886 ha clasificado las funciones del presidente en tres grupos, a saber: unas que ejerce en relación con el Poder legislativo (artículo 118); otras que ejerce en relación con el Poder judicial (artículo 119), y otras que ejerce como suprema autoridad administrativa (artículo 120, complementado por el 121).

A. Ya hemos visto (artículo 70) que el presidente puede abrir y cerrar las sesiones del Congreso, por sí o por medio de sus ministros, pero que esta formalidad no es esencial para que las Cámaras ejerzan sus funciones; por manera que la atribu-



ción 1ª conferida al presidente, no es un *deber*, sino una *facultad* que puede o no ejercer.

B. Igualmente es privativo del presidente, y según su voluntad, el convocar el Congreso a sesiones *extraordinarias*, esto es, a sesiones distintas de las que cada dos años, el día 20 de julio, deben abrirse, por derecho propio de las dos Cámaras, y durar ciento veinte días. Pero para hacer la convocación extraordinaria se requieren dos condiciones: primera, que haya graves motivos de conveniencia pública para adoptar la medida; y segunda, que previamente sea consultado sobre ella el Consejo de Estado. Ambos requisitos son de mucha significación, por cuanto la reunión extraordinaria del Congreso puede ser de graves consecuencias, cuando menos para el tesoro público, a quien acarrea un gasto adicional; y es obvio que al presidente y al Consejo de Estado incumbe calificar si los motivos de conveniencia pública son reales y graves.

C. Consecuencia necesaria de las atribuciones legislativas que contienen los artículos 76, 78 (inciso 4º) y 102 (incisos 1º y 2º), son las que tiene el presidente según los incisos 3º y 4º del presente artículo. Así, no son facultades, sino *deberes*, y de suma importancia, los que tiene el presidente, tanto de dar cuenta a todo el Congreso de los actos de la Administración, al comenzar cada legislatura, como de presentar a la Cámara de Representantes, para su discusión, el presupuesto de rentas y gastos, y, para su examen y fenecimiento, la cuenta general del presupuesto anterior y del tesoro. La excepción relativa a los negocios que demanden reserva, por lo tocante a los informes que el presidente ha de dar a las Cámaras, no debe entenderse con aplicación a cuanto el gobierno estime que ha de quedar reservado, sino únicamente a los asuntos especificados en el inciso 4º del artículo 78 (instrucciones diplomáticas y negociaciones), sobre los cuales es prohibido al Congreso exigir comunicación de documentos.

D. No obstante la facultad que tiene cada Cámara, según hemos visto (§ 103-C.) de darse sus reglamentos y organizar su policía particular, puede suceder que en épocas de exaltación política, o en cualquier otra emergencia, no tengan las Cámaras la fuerza necesaria para hacerse respetar y mantener el orden en las sesiones; y puede ocurrir también el caso de que aquéllas no tengan a bien crear cuerpos de policía para su particular servicio. En uno y otro caso, es natural que el Congreso cuente con todas las garantías necesarias de libertad para ejercer sus funciones; y como el presidente tiene bajo su autoridad la fuerza pública, a él corresponde el *deber* de prestar eficaz apoyo a las Cámaras, cuando ellas lo soliciten, con las fuerzas de que dispone. Así, no es esta una facultad del presidente, que pueda o no ejercer, sino una *obligación*; y es obvio que, mientras las Cámaras no *soliciten* el apoyo de la autoridad ejecutiva y de la fuerza pública, no es lícito al gobierno intervenir oficiosamente en el asunto.

E. La expresión "concurrir a la *formación* de las leyes", que se emplea en el inciso 7º del artículo 118, puede parecer defectuosa, a primera vista, por cuanto se presta a dar al presidente un carácter como de poder colegislador. Pero bien consideradas las cosas, se echa de ver que la locución era admisible, atendida la intervención que tiene el gobierno en la preparación y secuela de las leyes. Así como en la administración de justicia la Corte Suprema es el *juez único*, la entidad que posee y ejerce exclusivamente la jurisdicción para resolver y fallar en los asuntos que son de su competencia, y sin embargo en la secuela de los juicios intervienen el secretario y el representante del Ministerio público, y no hay sentencias formales, sin previa audiencia del Procurador general de la nación, y sin que el secretario las autorice; del propio modo, la expedición de las leyes está sujeta a trámites necesarios, a una *secuela*, por decirlo así, que se compone de estos elementos: iniciación de los proyectos, debates o discusiones de ellos, aprobación por

ciertas mayorías, en los debates, y sanción y promulgación. Todas estas formalidades son garantías de libertad, verdad, seguridad, acierto y eficacia de las leyes; pero ninguna de ellas desvirtúa, antes bien refuerza, el principio cardinal en el asunto, a saber: que sólo a las Cámaras incumbe *votar* las leyes; que sólo ellas ejercen la autoridad legislativa, puesto que solamente al Congreso "corresponde *hacer las leyes*" (Art. 76).

Así, el presidente no es poder *colegislador*, por mucho que contribuya, con su iniciativa y acción parlamentaria (cuando quiere hacer uso de ellas) y con su sanción, a lo que se llama la formación de las leyes; esto es, a ejecutar hechos que son garantías necesarias para la regularidad y verdad de los actos que se denominan leyes.

F. Atribución puramente facultativa del presidente es la contenida en el inciso 8º del artículo que analizamos, y ella confirma lo que acabamos de exponer. En ningún caso el presidente es *colegislador*, pero sí puede en un caso extraordinario ser *legislador* o dar a sus decretos la fuerza de leyes. El artículo 121, que comentaremos en su lugar, faculta al Presidente de la República para dictar, en circunstancias extraordinarias y con ciertas formalidades, decretos de carácter *provisional legislativo*, en interés de la defensa nacional, si el caso es de guerra exterior, o de la defensa de las instituciones, si el caso es de conmoción interior. A este linaje de decretos se refiere la atribución 8ª, facultativa, del artículo 118. Para dejarla suficientemente explicada, remitimos al lector a nuestro § 121.

Insistiremos tan sólo, para finalizar el presente, en la importante distinción que se desprende de la naturaleza de estas atribuciones y de las disposiciones concordantes. Así como las *funciones* públicas son actos genéricos, cuya ejecución corresponde a los funcionarios que han de ejercerlas, así también las *atribuciones* son capacidades o aptitudes genéricas, que la ley concede a determinados servidores del Estado; mas este género se divide en *especies* que se distinguen con los nombres de *de-*

*beres y facultades.* Los deberes son atribuciones ineludibles, a cuyo cumplimiento no puede substraerse el funcionario; mientras que las facultades son atribuciones de que él puede o no hacer uso, según su discernimiento, bajo su responsabilidad y con las formalidades que la Constitución o las leyes determinan. Aplicando estos principios al artículo 118, debe hacerse notar, una vez más, que las atribuciones 3ª, 4ª, 5ª (con limitación) y 6ª, son de la clase de las obligaciones, esto es, *deberes*; que las señaladas con los números 1º, 2º y 8º son puramente *facultativas*, y las del número 7º son de ambas clases, o sea facultativas en cuanto a la iniciativa de los proyectos legislativos y su objeción, y obligatorias respecto de la sanción, dadas las condiciones constitucionales.

---

*Art. 119. Corresponde al Presidente de la República, en relación con el Poder Judicial:*

1º *Nombrar los magistrados de la Corte Suprema.*

2º *Nombrar los magistrados de los Tribunales Superiores, de ternas que presente la Corte Suprema.*

3º *Nombrar y remover los funcionarios del Ministerio público.*

4º *Velar por que en toda la república se administre pronta y cumplida justicia, prestando a los funcionarios judiciales, con arreglo a las leyes, los auxilios necesarios para hacer efectivas sus providencias.*

5º *Mandar acusar ante el tribunal competente, por medio del respectivo Agente del Ministerio público, o de un abogado fiscal nombrado al efecto, a los gobernadores de Departamento y a cualesquiera otros funcionarios nacionales o municipales del orden administrativo o judicial, por infracción de la Constitución o las leyes, o por otros delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.*

6º *Conmutar, previo dictamen del Consejo de Estado, la pena de muerte, por la inmediatamente inferior en la escala penal, y conceder indultos por delitos políticos y rebajas de penas por los comunes, con arreglo a la ley*

*que regule el ejercicio de esta facultad. En ningún caso los indultos ni las rebajas de pena podrán comprender la responsabilidad que tengan los favorecidos respecto de los particulares, según las leyes.*

*No podrá ejercer esta última atribución respecto de los ministros del Despacho, sino mediante petición de una de las Cámaras legislativas.*

§ 119. Del propio modo que en el artículo anterior, en el presente se comprenden dos clases de atribuciones del presidente, en relación con el Poder judicial. Así, son de obligatorio ejercicio las contenidas en los números 1º, 2º y 4º; son facultativas las de los números 5º y 6º, con determinadas condiciones, y la del número 3º es en parte obligatoria y en parte facultativa. Si las relaciones del Gobierno con el Poder legislativo son de capital importancia, no menos son considerables las que le ligan al Poder judicial, como que el Ejecutivo es el intermediario indispensable, en su calidad de ejecutor general de las leyes, entre el Poder que las hace y el que las aplica a los casos particulares administrando justicia. De ahí la notoria importancia de este artículo, tanto mayor, cuanto él contiene notables innovaciones respecto de lo que disponía la Constitución federal de 1863.

A. La primera de estas innovaciones es el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema. Llevado como fue el sistema federal hasta sus últimas consecuencias, se cayó en 1863 en el gravísimo error de dar carácter político al nombramiento de los magistrados componentes del más alto tribunal de la nación; y a título de igualdad de soberanía de los Estados, se dio un voto igual a cada una de sus asambleas legislativas para la elección de aquellos funcionarios. Sobre este particular faltó la imitación casi servil que se quiso hacer de la Constitución de los Estados Unidos de América, y precisamente se desatendió una de las instituciones más dignas de ser imitadas, a saber: el nombramiento, por el Poder Ejecutivo, de

los magistrados de la Corte Suprema, con ciertas condiciones, y el carácter vitalicio de estos funcionarios, como la mejor garantía de su idoneidad, honradez e independencia.

La experiencia universal ha patentizado que toda elección popular, directa o indirecta, de los jueces y magistrados, es funesta, por ocasionada a intrigas y veleidades entre electores irresponsables, que son profundamente corruptoras de la magistratura, y poco o nada favorables al acierto en la designación de los ciudadanos que han de administrar la justicia; y en Colombia, por regla general, la experiencia ha sido más desastrosa que en ningún otro país. Así los Constituyentes de 1886, que reconstituían una república unitaria, con instituciones conservadoras, pero que no habían de estar desprovistas de un justo y necesario liberalismo, colocaron la cuestión en su verdadero punto. Tratándose de constituir una magistratura seria y respetable, devolvieron al Jefe del Gobierno la facultad de nombrar los magistrados de la Corte Suprema y de los tribunales superiores, y acompañaron este nombramiento de tres valiosísimas garantías: un cúmulo de muy respetables cualidades exigidas en los nombrados; la indispensable aprobación que ha de dar a dicho nombramiento el Senado, altísima corporación nacional de eximias condiciones; y la duración de los magistrados por todo el tiempo de su buena conducta, asegurada por muy previsoras disposiciones.

Es de notar que, respecto de los magistrados de los Tribunales Superiores, a cuyo nombramiento se refiere la atribución 2ª, se procedió con perfecta lógica y mucho acierto. No teniendo estos magistrados jurisdicción sobre toda la república, sino únicamente sobre secciones de ésta, y siendo inferiores en autoridad y rango a los magistrados de la Corte Suprema, ninguna razón había para igualar su nombramiento, sometiendo el de aquéllos a la aprobación del Senado. En lo demás, se mantuvieron los principios adoptados; y para consultar al propio tiempo el experimentado dictamen del más alto tribunal y la

respetabilidad suprema de la entidad que debía hacer los nombramientos, se combinó un método que todo lo concilia: los magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito son nombrados por el Presidente de la República, de ternas presentadas por la Corte Suprema. Como no tendría libertad alguna el presidente, si cada terna se refiriese a la totalidad de los magistrados de cada tribunal, ni el número de éstos ha sido determinado por la Constitución, debe entenderse que la Corte ha de proponer *tres* candidatos (una terna) para el nombramiento de *cada* magistrado. Este fue, además, el pensamiento de los Constituyentes.

B. Muy importante innovación se ha introducido también en cuanto al nombramiento de los funcionarios del Ministerio público. Ninguna observación se hizo en el Consejo Constituyente respecto de los funcionarios subalternos; pero sí se propuso una modificación relativa al Procurador general de la nación. Consideró el autor de este comentario que, por cuanto la Cámara de Representantes tenía el primer puesto entre las entidades encargadas de ejercer el Ministerio público, debía dejarse subsistente la atribución de dicha Cámara, conferida por las Constituciones de 1853, 1858 y 1863, de nombrar el Procurador general de la nación; máxime cuando éste ejerce funciones de acusador contra el Presidente de la República, los ministros del Despacho y los agentes del Gobierno. Pero nuestra proposición no sólo fue resistida, sino hasta rechazada con suma irritación por algún consejero, y predominó la idea de colocar al Ministerio público bajo la absoluta dependencia del Gobierno. De ahí la atribución tal como está concebida. Así el presidente nombra a todos los funcionarios que ejercen el Ministerio público, desde la más alta hasta la más baja esfera, y, por cuanto dependen de él, tiene la facultad de removerlos; lo uno y lo otro sin limitación alguna.

Graves inconvenientes ofrece este sistema, ya porque da al Poder Ejecutivo una intervención directa en la administra-

ción de justicia, por medio de los agentes del Ministerio público, —intervención que puede llegar a ser muy perniciosa, así como en muchísimos casos será benéfica;— ya porque, estando el Ministerio público bajo la total dependencia del Gobierno, en muchos casos no tendrá la independencia moral necesaria para procurar que se exija la responsabilidad a los miembros de ese mismo Gobierno, o a sus agentes. Pero así lo dispuso la mayoría de los Constituyentes.

C. Las leyes contienen en sí mismas una doble fuerza, porque en ellas están al propio tiempo la afirmación del derecho, cuya correlación necesaria es el deber, y la expresión del modo de ser de la sociedad y del Estado. Pero muy poco o nada valdrían las leyes como elementos del orden social y político, si no fueran fielmente ejecutadas, y si, en los casos de contradicción o errónea inteligencia entre el derecho y el deber, no fuesen estricta y rectamente aplicadas para dirimir cada controversia particular que ocurriese. Este trabajo de aplicación de las leyes, fallando sobre los hechos comprobados y el derecho escrito, que dirime las encontradas pretensiones, es lo que constituye la administración de justicia, y la función de administrarla es la obra del Poder Judicial. Allí vienen a ser efectivas, en resolución, todas las garantías que emanan de la vida social y de las leyes, y en vano éstas se multiplicarían reconociendo derechos y deberes, si la justicia de la sociedad y la legislación, reflejo más o menos fiel y verdadero de la justicia de Dios, no tuviese su santuario seguro, abierto por igual a todos los asociados.

Por lo tanto, si el mantenimiento del orden es objeto esencial del Gobierno, y si las condiciones fijas del orden están determinadas por las reglas que las leyes contienen, velar por la aplicación de éstas es deber imperioso de los gobernantes. Y no basta una mediana aplicación de ellas para la buena administración de justicia: es necesario que esta administración sea pronta y cumplida; *pronta*, conforme a los precisos términos

DEPARTAMENTO DE HISTORIA

Centro de Documentación

No 1. 212



que las leyes señalan para todas las operaciones conducentes a la defensa del derecho; y *cumplida*, esto es, que sea completa, así en la expedición misma de los fallos como en su ejecución. Como consecuencia de estas premisas, es de toda necesidad que quien tiene en sus manos la fuerza activa del Estado, preste a la administración de justicia el apoyo y auxilio que se requieran para dar eficacia a la acción de los juzgados y tribunales; apoyo y auxilio que se manifiestan por medio de apremios de hecho, de gastos en la justicia, de escoltas y guardias militares, de establecimientos de detención, seguridad y castigo, de los correos y telégrafos, y de otros recursos comúnmente empleados con el objeto de hacer efectiva la administración de justicia.

D. Establecido como está que el Ministerio público se halla bajo la dependencia del Gobierno, y que este Ministerio es una rueda necesaria para la administración de justicia, por cuanto representa los derechos del Estado y los intereses comunes de la sociedad, cae naturalmente bajo la autoridad del presidente la vigilancia que debe mantenerse, con el fin de que todos los funcionarios públicos cumplan con su deber, según las leyes y reglamentos que se lo trazan, y no queden impunes cuando cometen delitos. Natural es, por lo mismo, que el presidente, cuando advierte que los funcionarios públicos del orden administrativo o del judicial, infringen la Constitución o las leyes o delinquen de algún modo, los mande acusar, por medio del Ministerio público, para que se les exija la responsabilidad. De esta manera el Gobierno contribuye eficazmente a la administración de justicia.

Puede suceder en algunos o muchos casos que el respectivo agente del Ministerio público no tenga convicciones que le induzcan a entablar o sostener vigorosamente una acusación, de acuerdo con las órdenes del Gobierno, o que haya particular conveniencia de encomendar el asunto a un personero especial. Por estos motivos se ha facultado al presidente para nombrar,

al efecto, un abogado fiscal en cada caso que ocurra, a fin de sostener mejor los derechos o intereses del Estado.

Ocurre considerar en este asunto, si es lícito a un funcionario del Ministerio público el resistir a las órdenes del Gobierno, cuando su conciencia le hace tener por injusta la acusación que se le manda entablar. En tal caso, las leyes han de disponer lo que deba hacerse, y debe contarse con la prudencia del Presidente y su ministro respectivo, ya para no abusar de su autoridad imponiendo obligaciones contrarias a la justicia, ya para ejercer con discreción y templanza la facultad que tiene de remover al funcionario renuente o que no está de acuerdo con la opinión y órdenes del Gobierno.

E. La atribución que está marcada con el número 6º es de la mayor importancia posible, por la trascendencia que su ejercicio puede tener en la administración de justicia; y aunque numéricamente parece contener una sola atribución, contiene tres, facultativas y condicionales, muy distintas; a saber:

1ª Conmutar la pena de muerte, por la inmediatamente inferior en la escala penal, previo dictamen del Consejo de Estado;

2ª Conceder indultos por delitos políticos, con arreglo a la ley que regule el ejercicio de esta facultad; y

3ª Conceder, de igual modo, rebajas de penas por delitos comunes.

Analicemos las condiciones de estas diversas facultades.

La Constitución de 1863 incurrió en dos gravísimos errores, impulsada por propósitos de filantropía muy mal comprendida: suprimió en absoluto la pena de muerte, por cuanto declaró que se garantizaba "la inviolabilidad de la vida", y redujo a diez años el máximo de las penas corporales, cualesquiera que fuesen los delitos. Como la autoridad era por todo extremo impotente para garantizar con seguridad la vida de todos y cada uno de los individuos del Estado (impotencia que es notoria aun en las naciones más civilizadas), resultó que

la inviolabilidad de la vida solamente quedó garantizada para los asesinos e incendiarios, con relación a los crímenes que hubieran podido hacerles merecer la pena capital. Y como esta seguridad coincidió con una excesiva lenidad de penas, dado que ninguna de las corporales podía exceder de diez años, todo fue derechamente a dar a esta consecuencia: la impunidad de los delitos, en grado muy alarmante, y la consiguiente desmoralización de las costumbres públicas y privadas.

Seguramente la prohibición de aplicar determinadas penas para el castigo de los delitos, y la fijación de un máximo para las corporales, no eran disposiciones pertinentes en una Constitución política. Estos asuntos son del dominio de la legislación penal, por cuanto la naturaleza e intensidad de las penas están sujetas a muchas modificaciones, según el estado social y las circunstancias de cada país; mientras que las garantías individuales, que son condiciones fundamentales de la asociación política, sí son materia del Derecho constitucional y deben ser consagradas por éste. Se comprende que, por una concesión en favor de ciertas ideas humanitarias, la Constitución prohíba, como lo ha hecho la que analizamos, que se aplique la pena de muerte a los delitos políticos, o a otros comunes, distintos de los reputados como de mayor gravedad, o que se aplique en caso alguno la pena de confiscación (Artículos 29, 30 y 34). Pero estas concesiones humanitarias, muy equitativas por cierto, no dejan de ser invasiones que el legislador constituyente hace en el campo de la legislación criminal, variable y circunstancial por su naturaleza, o son más bien garantías civiles relativas; y en ningún caso era justificable limitar el alcance del Código Penal respecto de las penas corporales, reduciéndolas a determinado máximo, y menos al de diez años, que volvía casi irrisoria la penalidad respecto de los más graves delitos.

Los Constituyentes de 1886 pagaron tributo a las tradiciones de Colombia, prohibiendo en los artículos 30 y 34 que

se castigasen con pena de muerte los delitos políticos, y que se impusiese en ningún caso la de confiscación de bienes; pero también, ya que reconocieron la posibilidad de que las leyes restableciesen la pena capital, si así lo estimaban conveniente los legisladores, en lo futuro, no solamente crearon el recurso de la conmutación, como un correctivo de la severidad que pudiera haber en la legislación, sino que expresamente prohibieron (artículo 29) que aquella pena pudiera ser aplicada a otros delitos que los comunes de la peor naturaleza, y en los casos que las leyes definiesen como los *más graves*.

F. Contrayéndonos ahora a lo dispuesto por el inciso 6º del artículo 119, observaremos, en primer lugar, que para decretar la conmutación de la pena de muerte se requieren dos condiciones esenciales; a saber: primera, que el Gobierno oiga previamente el dictamen del Consejo de Estado, cosa muy puesta en razón, así por la importancia que tiene este cuerpo, y por los altos fines con que ha sido creado, como porque una conmutación de la pena de muerte es asunto de suma gravedad. Esta medida se refiere a alguno de los peores delitos, y en todo caso modifica el fallo de un tribunal, que de suyo es muy respetable. Para dar este paso, es necesario que lo abonen razones justificativas de mucho peso; y en todo caso, es necesario que la pena capital no sea conmutada sino por la inmediatamente inferior en el orden penal, esto es, por la mayor pena que la ley señale, después de la de muerte. Y así debe ser, puesto que la imposición de la pena capital, por sentencia superior, indica que el crimen cometido es de la mayor gravedad reconocida.

A propósito de esta facultad de conmutación, importa hacer notar una substancial diferencia. Cuando el Consejo de Estado vota *en favor* de la conmutación de la pena de muerte, está *obligado* el Presidente a decretarla; mientras que, cuando aquel voto es *adverso*, puede, sin embargo, el Presidente, decretar la conmutación. Así, es el Consejo quien realmente conmuta, cuando su decisión es favorable.

Por lo tocante a los indultos que puede conceder el Presidente, échase de ver, no sólo que le es prohibido otorgarlos por delitos comunes y de responsabilidad, puesto que el inciso 6º del artículo 119 apenas habla de los *políticos*, sino que tampoco puede conceder indultos *generales*, sino *individuales* o personales. El inciso 21 del artículo 77 da exclusivamente al Congreso la atribución de conceder amnistías o indultos *generales*; y así como no sería lícito al legislador conceder indultos *particulares*, por no estar este caso entre las atribuciones legislativas, del propio modo los indultos *generales* no son de la competencia del Poder Ejecutivo. Tal fue el pensamiento de los Constituyentes: ellos quisieron atribuir lo de carácter general, que es del orden *político*, al Congreso, y lo de carácter particular, que es del orden *administrativo*, al Gobierno.

Debemos también hacer notar, conforme a la redacción del inciso que analizamos, que, si respecto de la conmutación de la pena de muerte es necesario oír previamente el dictamen del Consejo de Estado, esta formalidad no es necesaria cuando se trata de conceder un indulto o una rebaja de pena. Para estos casos, lo que quisieron los Constituyentes fue sujetar al Presidente a obrar "con arreglo a la ley que regule el ejercicio de esta facultad". Una sola frase comprende lo relativo a indultos particulares por delitos políticos y a rebajas de penas por los comunes, y ambos actos son designados como propios de una facultad cuyo ejercicio regulará la ley.

Por lo que respecta a las rebajas de penas impuestas por delitos comunes, la institución es antigua en Colombia; sólo que ahora la Constitución concentra en manos del Presidente de la República la facultad que antes tenían los presidentes o gobernadores de los Estados. Siendo ya, como lo es, *una* la soberanía, lógico es también que un solo funcionario, el jefe de la nación, tenga en sus manos exclusivamente la facultad que antes estaba dividida.

Dos limitaciones de mucha importancia tienen las facultades a que nos referimos: la primera, que cuando se concedan indultos o rebajas de penas, en ningún caso podrán comprender la responsabilidad que tengan los favorecidos, respecto de particulares, según las leyes; y la segunda, que la facultad de que trata el final del inciso ("esta última atribución", dice), no podrá ser ejercida respecto de los ministros del Despacho, sino mediante petición de una de las Cámaras legislativas. Justifícase la primera de estas limitaciones o prohibiciones, con sólo considerar que a ningún Gobierno es lícito disponer, a título de autoridad soberana, de lo que no le pertenece, y que, por lo tanto, si los delitos de los favorecidos con indultos o rebajas de penas han sido lesivos de los intereses de particulares, el derecho de éstos tiene que ser respetado por el Gobierno, como pertenencia que no le es dado destruir con un indulto o una rebaja de pena que ataje la acción de la justicia. Justifícase la segunda prohibición teniendo en cuenta que, si un Ministro del Despacho ha cometido crimen merecedor de grave pena, o delito político, o delito común cuya pena se trate de indultar, es muy probable que haya podido estar en connivencia con el Presidente, o al menos, que por haber sido éste su jefe, esté dispuesto, con excesiva longanimidad, a otorgarle la gracia que solicita. En tal caso, aun podría suceder que un Presidente culpado no hiciese más que favorecer con la gracia a sus cómplices en el Gobierno. Es, por consiguiente, muy razonable prohibir que se otorgue la gracia a un Ministro del Despacho, mientras no sea solicitada por alguna de las Cámaras legislativas, lo que constituye una presunción de justicia y conveniencia en favor del acto.

Por último, importa hacer apreciar la razón filosófica que justifica las tres facultades a que nos referimos, admitidas en la legislación de todos los países civilizados. Por una parte, es fuerza reconocer la falibilidad de la justicia humana, en general, y de los tribunales que la expresan o representan, en par-

ticular; falibilidad que ha motivado en los países bien gobernados una multitud de correctivos de la severidad común de las leyes, tales como los de casación y revisión, la conmutación de la pena capital, las amnistías, los indultos, las rebajas de penas, etc., aplicables a casos en que conviene o es justo atenuar o corregir de algún modo lo inmutable de las leyes generales o lo irrevocable de las sentencias definitivas. Por otra parte, es un principio esencialmente moral, cristiano, la remisibilidad de las penas, ya motivada por el sufrimiento general de la sociedad y su clamor de clemencia, como sucede en el caso de amnistía, ya por los actos de los culpados, que den testimonio de su arrepentimiento y corrección. Si para Dios, infalible y omniscio, toda falta es remisible, cuando el arrepentimiento y la virtud llaman la misericordia, con mayor razón ha de serlo para la sociedad política, que es falible. Conviene estimular los esfuerzos de corrección de los culpados, ofreciéndoles la perspectiva de indultos y de rebajas de penas que han de ser galardón de la ejemplar conducta; y así como la autoridad ha de ser severa para el criminal, debe estar dispuesta a ser clemente con el que se muestra arrepentido y se corrige.

---

*Art. 120. Corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa:*

*1º Nombrar y separar libremente los ministros del Despacho.*

*2º Promulgar las leyes sancionadas, obedecerlas y velar por su exacto cumplimiento.*

*3º Ejercer la potestad reglamentaria expidiendo las órdenes, decretos y resoluciones necesarias para la cumplida ejecución de las leyes.*

*4º Nombrar y separar libremente los gobernadores.*

*5º Nombrar dos Consejeros de Estado.*

*6º Nombrar las personas que deben desempeñar cualesquiera empleos nacionales cuya provisión no corresponda*

a otros funcionarios o corporaciones, según esta Constitución o leyes posteriores.

En todo caso el Presidente tiene facultad de nombrar y remover libremente sus agentes.

7º Disponer de la fuerza pública y conferir grados militares, con las restricciones estatuidas en el inciso 5º del artículo 98, y con las formalidades de la ley que regule el ejercicio de esta facultad.

8º Conservar en todo el territorio el orden público, y restablecerlo cuando fuere turbado.

9º Dirigir, cuando lo estime conveniente, las operaciones de la guerra como jefe de los ejércitos de la república. Si ejerciere el mando militar fuera de la capital, quedará el Vicepresidente encargado de los otros ramos de administración.

10. Dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias o soberanos, nombrar libremente y recibir los agentes respectivos, y celebrar con potencias extranjeras tratados y convenios.

Los tratados se someterán a la aprobación del Congreso, y los convenios serán aprobados por el Presidente, en receso de las Cámaras, previo dictamen favorable de los ministros y del Consejo de Estado.

11. Proveer a la seguridad exterior de la república, defendiendo la independencia y la honra de la nación y la inviolabilidad del territorio; declarar la guerra con permiso del Senado, o hacerla sin tal autorización cuando urgiere repeler una agresión extranjera; y ajustar y ratificar tratados de paz, habiendo de dar después cuenta documentada a la próxima legislatura.

12. Permitir, en receso del Senado, y previo dictamen del Consejo de Estado, el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la república.

13. Permitir, con el dictamen del Consejo de Estado, la estación de buques extranjeros de guerra en aguas de la nación.

14. Cuidar de la exacta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos, y decretar su inversión con arreglo a las leyes.

15. Reglamentar, dirigir e inspeccionar la instrucción pública nacional.



16. *Celebrar contratos administrativos para la prestación de servicios y ejecución de obras públicas, con arreglo a las leyes fiscales y con la obligación de dar cuenta al Congreso en sus sesiones ordinarias.*

17. *Organizar el Banco Nacional, y ejercer la inspección necesaria sobre los Bancos de emisión y demás establecimientos de crédito, conforme a las leyes.*

18. *Dar permiso a los empleados nacionales que lo soliciten para admitir cargos o mercedes de gobiernos extranjeros.*

19. *Expedir cartas de ciudadanía conforme a las leyes.*

20. *Conceder patentes de privilegio temporal a los autores de invenciones o perfeccionamientos útiles, con arreglo a las leyes.*

21. *Ejercer el derecho de inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común, para que sus rentas se conserven y sean debidamente aplicadas, y que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de los fundadores.*

§ 120. Mucho más copioso es y tiene que ser el cúmulo de atribuciones que por este artículo se dan al Presidente, que el de las que le confieren los dos artículos anteriores, atendidas las funciones del Poder Ejecutivo, que son, por su naturaleza, principalmente administrativas.

En cuatro grupos generales pueden clasificarse las veintiuna atribuciones que tiene el Presidente, como suprema autoridad administrativa:

El primer grupo se compone de las atribuciones 2ª y 3ª, relativas a la ejecución de las leyes;

El segundo, de las atribuciones 1ª, 4ª, 5ª y 6ª, que se refieren a nombramientos de empleados nacionales;

El tercero, de las atribuciones 10, 11, 12, 13, 18 y 19, que directa o indirectamente afectan a las relaciones exteriores de la república; y

El cuarto, que comprende las atribuciones 7ª, 8ª, 9ª, 14, 15, 16, 17, 20 y 21, todas rigurosamente administrativas, relacionadas con la fuerza armada, con la Hacienda nacional,

con el mantenimiento del orden público, con la reglamentación y dirección del servicio de la instrucción pública, y con algunos otros ramos importantes.

En este orden consideraremos las precedentes atribuciones, para proceder con el mejor método posible.

A. Dispuesto como está por la Constitución que el Presidente, en su calidad de jefe del Poder Ejecutivo, sancione las leyes y sea su ejecutor general, sirviéndose de sus agentes para los actos particulares, natural es que sea él quien mande promulgar y promulgue los actos legislativos, una vez que los ha sancionado, debiendo obedecerlos y cuidar de su cumplimiento. El Presidente, por el objeto mismo de su institución, es el guardián permanente de todo el orden constitucional y legal, y su obra compleja ha de consistir en obedecer por su parte las leyes, dando así el primer ejemplo de moralidad pública, y en hacerlas cumplir exactamente por los colombianos en la totalidad de la nación. Sin este exacto cumplimiento, así de parte de los funcionarios públicos como de los ciudadanos, inoficiosas serían las leyes, y acaso más que inoficiosas, perjudiciales, puesto que su constante y general violación relajaría todos los resortes de la autoridad, desprestigiaría la justicia, sustituiría la arbitrariedad a la legítima acción de los poderes públicos, y engendraría y propagaría en toda la sociedad la más funesta desmoralización. El orden público es un vastísimo hecho complejo, resultante del simultáneo cumplimiento de las leyes, por parte de los mandatarios y sus agentes y de todos los miembros del Estado; por lo que en vano los gobernantes invocarían la necesidad del orden público, para exigir que lo respetasen los particulares, si ellos mismos no se ajustasen a la misma necesidad cumpliendo con sus deberes legales.

En cuanto a la promulgación de las leyes, es esta una formalidad tan imperiosamente necesaria como la aprobación regular y la sanción de aquéllas. Nadie puede ser obligado a cumplir con deberes que no conoce, ni a abstenerse de hacer

lo que no sabe que le está prohibido. Para que cese esta ignorancia y nadie pueda alegarla, es necesario que la ley, toda ley, sea publicada y esté al alcance de todos; y esta publicación, sujeta a determinadas formalidades, es lo que se llama *promulgación*. Preciso es, por lo tanto, que si el Presidente ha de hacer ejecutar y cumplir todas las leyes, comience por promulgarlas. Sin esta formalidad todo acto que se ejecute en cumplimiento de ellas es nulo, y la ocultación misma de esas leyes es criminosa.

Por lo tocante a la potestad reglamentaria, está en la lógica misma de la legislación. No es posible que el legislador prevea todas las dificultades materiales que suelen ocurrir en la ejecución de las leyes, ni que determine minuciosamente todas las diligencias que en la práctica son consiguientes al cumplimiento exacto de aquéllas. Conocedor constante de las necesidades administrativas y de los medios prácticos de acción, el Presidente es quien puede mejor reglamentar la parte mecánica de la ejecución de las leyes, con sujeción a las reglas orgánicas o substantivas que éstas contienen. De ahí la facultad reglamentaria, que comprende tres clases de actos en desarrollo de cada ley; a saber: los *decretos*, que son de carácter general, como las leyes mismas; las *órdenes* que tienden a dar cumplimiento general a lo que se decreta, y las *resoluciones* que ordinariamente se dictan con relación a casos particulares, sean de consultas o de otra naturaleza especial.

B. Propios enteramente de la suprema autoridad administrativa son los nombramientos de los empleados que han de funcionar como auxiliares o agentes del jefe del Poder Ejecutivo. Seguramente el mayor talento del gobernante es el de saber escoger sus auxiliares para el gobierno supremo, y sus agentes, así para todos los trabajos de la administración y todos los actos propios de la ejecución de las leyes, como para el servicio diplomático y consular; y tan importantes son los buenos nombramientos, que no es aventurado afirmar que quien bien nom-

bra o escoge sus agentes bien gobierna. Sin esta facultad, libremente ejercida, y a la cual es inherente la de suspender y remover a los empleados que de él dependen, mal podría el Presidente llenar sus deberes ni ser responsable ante la nación de todos y cada uno de sus actos de gobierno. Seguramente debe hacer uso con equidad y prudencia de la facultad correccional que tiene, por medio de suspensiones y remociones; pero, salvo casos muy excepcionales de manifiesta injusticia, nadie ha de tener derecho a censurar aquellos actos; la ley debe respetarlos, y el Presidente es y debe ser irresponsable en esto, por cuanto su propia responsabilidad y reputación están legítimamente interesadas en la separación de los empleados que, a su juicio, no deben continuar funcionando. Sobrado justificada está, por lo tanto, la atribución exclusiva que tiene el Presidente de nombrar y remover con libertad los ministros del Despacho, los gobernadores de los departamentos, y todos los demás empleados (atribución 6<sup>a</sup>) cuyo nombramiento no corresponda a otros funcionarios, conforme a la Constitución o a las leyes.

Justo es que, si el legislador estima conveniente atribuir a ciertos empleados o corporaciones el nombramiento de cualesquiera personas para cualesquier empleos nacionales, prevalezca la disposición especial de la ley, siempre que con ésta no se viole alguna disposición constitucional; pero también es necesario el principio general que atribuye al jefe del Gobierno todos los nombramientos, salvo disposición constitucional o legal en contrario.

Nos vemos obligados a dar aquí una explicación exculpativa de un grave error cometido por el Consejo Nacional Constituyente.

Cuando se discutió por primera vez, en 2º debate, el artículo 120 (que en el proyecto tenía el número 118), a nadie le ocurrió que pudiera objetarse el inciso 6º, tradicional en las Constituciones colombianas, y de notoria necesidad, que estaba redactado en estos términos:

“Nombrar las personas que deban desempeñar cualesquiera empleos públicos, cuya provisión no haya sido atribuida por la Constitución o *las leyes* a otras autoridades”.

Así fue aprobado el inciso, sin discusión alguna (sesión del mes de mayo), porque no había materia de contradicción. La expresión “*las leyes*”, que hemos subrayado, comprendía todas las leyes, así anteriores como posteriores, que estuviesen vigentes en cada circunstancia.

Pero poco después, y como a última hora, cuando nadie había indicado la conveniencia de hacer una variación, y en momentos de cansancio, de suma distracción y aun de ausencia de algunos Delegatarios, se propuso y adoptó esta nueva redacción de la atribución 6ª.

“Nombrar las personas que deban desempeñar cualesquier empleos *nacionales* cuya provisión no *corresponda a otros funcionarios o corporaciones*, según esta Constitución o *leyes posteriores*”.

Como se ve, hay aquí cuatro palabras hábilmente imaginadas para producir variaciones substanciales, a saber: el adjetivo *nacionales*, que excluye todo lo municipal y lo puramente departamental y local; los substantivos *funcionarios* y *corporaciones*, que abarcan mucho más que el de *autoridades*; y el adjetivo *posteriores*, que por sí solo, disimuladamente, derogó cuantas leyes *anteriores* a la Constitución concedían a diversas entidades, distintas del Presidente de la República, facultad para nombrar muchos empleados.

Pero así quedó adoptado el inciso que analizamos, propuesto seguramente con las más sanas intenciones, aunque *pernicioso*.

Nótase en este artículo una disposición nueva (la del inciso 5º) que consiste en atribuir al Presidente el nombramiento de dos de los siete miembros del Consejo de Estado, institución de grande importancia que, suprimida en 1843, ha sido ahora restablecida, sobre mejores bases que antes. Quisieron los

Constituyentes, como ya lo hemos dicho, que esta eminente y utilísima corporación representase, por su composición, tres elementos muy notables: el popular, por medio del Vicepresidente de la república, que es Presidente nato del Consejo; el parlamentario, en sus dos ramas distintas y de diferente origen, y el gubernativo, que concurre tan directamente a la dirección del Estado. De esta suerte los siete Consejeros ofrecen garantías muy respetables de armonía de los poderes y del pueblo en la obra compleja que está encomendada al Consejo de Estado.

Es pertinente llamar aquí la atención hacia la profunda diferencia que distingue a la Constitución de 1886 de la de 1863, por lo tocante a la duración de los empleados administrativos y otros que dependen del Presidente. La Constitución anterior, ora porque a sus autores les dominase un exagerado espíritu de alternabilidad, ora por allanar a cada Presidente el camino, facilitándole el medio de cambiar todos sus agentes, si le convenía, sin necesidad de destituir a ninguno, adoptó la funesta disposición que existe en los Estados Unidos de América, según la cual, al entrar en funciones un nuevo Presidente, todos los empleados de su dependencia cesan en el ejercicio de sus funciones. Esta disposición, desastrosa en los Estados Unidos, donde el período presidencial es de cuatro años, adquiriría mucho mayor gravedad en Colombia, donde, por una inconcebible aberración, se redujo aquel mismo período a dos años. De esta suerte, cada nuevo Presidente era como una tromba asoladora para toda la administración pública; nada quedaba en pie de todo el personal gubernativo y administrativo, y si algunos o muchos empleados continuaban en sus puestos, era a virtud de nuevos nombramientos, y no por los méritos adquiridos, sino porque habían apoyado la candidatura del nuevo Presidente o se declaraban decididos partidarios de éste.

Así, cada dos años se renovaba el personal; los empleados públicos, por el interés de ser mantenidos en sus puestos, pensaban en la política de partido y en congraciarse con los vencedores, más que en servir satisfactoriamente sus empleos; no había carrera pública segura, sino furor e intrigas de empleomanía; se perdía el fruto de la experiencia y habilidad de muchísimos empleados y funcionarios públicos; era imposible conservar en las oficinas la tradición de los negocios y la continuación de las buenas prácticas administrativas; y los empleados, siempre bisonños, carecían de sanos estímulos para conducirse bien.

Por otra parte, la Constitución exigía que los nombramientos de casi todos los empleados de alta categoría que hiciese el Presidente (ministros de Estado, agentes diplomáticos, jefes militares en colocación, jefes de los departamentos administrativos, etc.) fuesen sometidos a la aprobación del Senado; con lo que el gobierno y la administración estaban sujetos a la acción incesante de la intriga, y el Presidente no podía ser responsable de su política y sus actos administrativos, diplomáticos y militares, por falta de libertad para nombrar sus agentes.

Todos estos errores han sido corregidos por la Constitución de 1886: el Presidente nombra y remueve con libertad sus auxiliares y agentes, y éstos duran en sus empleos indefinidamente, mientras no son separados por decreto, a menos que la Constitución les señale períodos fijos de duración en el ejercicio de sus funciones. Esto es lo racional y benéfico.

C. Las atribuciones del tercer grupo son, como lo hemos indicado, relativas a los actos del Gobierno que directa o indirectamente se rozan con las relaciones exteriores de Colombia. Así, corresponde al Presidente dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias y soberanos; nombrar libremente y recibir los agentes respectivos; celebrar con potencias extranjeras tratados y convenios; proveer a la seguridad exterior de la república, defendiendo su honra, inde-

pendencia y territorio: declarar la guerra, con permiso del Senado, o hacerla sin autorización, cuando sea defensiva; ajustar y ratificar tratados de paz, dando cuenta después a la próxima Legislatura; permitir, en receso del Senado, y previo dictamen del Consejo de Estado, el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la república, y la estación de buques extranjeros de guerra en aguas de la nación; dar permiso a los empleados nacionales que lo soliciten, para admitir cargos o mercedes de gobiernos extranjeros, y expedir cartas de ciudadanía, conforme a las leyes.

Acerca de esta última atribución, conviene advertir que antes se llamaban *de naturaleza* las cartas expedidas a extranjeros, que ahora se llaman *de ciudadanía*. Tan impropia es esta nueva expresión, como lo era la anterior; pues la *naturaleza* de un extranjero es indestructible, aun cuando después venga a ser colombiano por adopción; y tampoco la carta que se da a un extranjero contiene su habilitación para ser ciudadano, dada la diferencia que la Constitución establece entre simple nacional o *colombiano* y *ciudadano*. Con más propiedad debió decirse: Expedir cartas de *nacionalidad*, o de *naturalización*, conforme a las leyes. Es bien entendido que a esta clase de cartas es a la que se refiere el inciso 19.

En cuanto a los tratados y convenios públicos, el inciso 10 hace una importante distinción: los primeros, que son de carácter general y permanente, deben ser sometidos en todo caso a la aprobación del Congreso, sin la cual no tienen fuerza obligatoria; mientras que los convenios, que se refieren a asuntos particulares y de carácter transitorio, pueden ser aprobados solamente por el Gobierno, en receso de las Cámaras, previo dictamen *favorable* de los ministros y del Consejo de Estado. Si el dictamen de este cuerpo y de los ministros no es favorable, no puede el Presidente aprobar por sí ningún convenio ni tampoco puede hacerlo si las Cámaras están reunidas.



Es de notar, sin embargo, un grave defecto del inciso 10: él no determina las condiciones características de un *tratado* y de un *convenio*, respectivamente; por donde se ve que pueden ocurrir dudas y dificultades en la práctica. El Derecho internacional da reglas sobre esto, pero generales, sin la rigurosa precisión necesaria. Por punto general, los tratados se refieren a materias esenciales a la soberanía, como lo son los pactos sobre límites, paz, amistad, comercio y navegación, adquisición de territorios, extradición, y otros asuntos de capital importancia; mientras que, de ordinario, los *Convenios* (que se asemejan mucho a las *Convenciones*, relativas a correos, monedas, telégrafos, faros y otros servicios comunes), frecuentemente tienen por objeto arreglar cuestiones pendientes y transitorias sobre pagos de deudas, reconocimiento de créditos, indemnizaciones, ejecución de tratados, y otros asuntos subalternos. Como quiera, creemos conveniente que una ley defina lo que se entiende por *convenios*, y distinguir los comprendidos en el inciso 10 que comentamos, de aquellos de que trata la atribución 14 (del Congreso) del artículo 76.

Otra diferencia notable es la que establece el inciso 11 entre los casos de guerra ofensiva o declarada por Colombia, y guerra defensiva o que se hace para repeler una agresión extranjera. En el primero, hay libertad y espontaneidad de parte de la república, y el hacer la guerra depende de su voluntad; por lo tanto, siendo gravísimo el acto, y de suma trascendencia para la nación, es natural y necesario que, para comprometerla con una declaración bélica, preceda la expresa autorización del Senado. En el segundo caso, se trata de la *defensa* de la república, de repeler una invasión extranjera, salvando de inminente peligro al país; hay urgencia manifiesta, y falta en el Gobierno la libertad de acción; su deber imperioso es resistir al ataque, haciendo la guerra al enemigo que la ha comenzado, y por lo mismo, es innecesaria la autorización del Senado.

Por lo que respecta a los incisos 12 y 13, ellos fueron aprobados a virtud de necesidad reconocida, y no sin discusión atenta de los Constituyentes. Creyó alguno de ellos que no debía dejarse a la autoridad del Presidente una facultad tan grave como la de permitir el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la república, en receso del Senado, a quien principalmente se ha dado esta atribución; pero se observó, con sobra de razón, que, no debiendo reunirse el Senado sino cada dos años, y pudiendo haber casos de urgencia para varias naciones, de que se les permitiese el tránsito de tropas a través del Istmo de Panamá, convenía que el Gobierno tuviese la misma facultad, mirando a la conservación de las buenas relaciones exteriores, cuando el Senado no estuviese reunido. Con todo, se quiso suplir en parte el consentimiento del Senado, en este segundo caso, con el previo dictamen del Consejo de Estado, lo que constituye una doble garantía de acierto.

Fue también materia de discusión el inciso 13, pues se hicieron proposiciones para que el ejercicio de esta atribución estuviese sujeto a ciertas condiciones, con el objeto de garantizar lo más posible la soberanía nacional en el Istmo de Panamá, y aun de asegurar la estricta neutralidad del tránsito por el canal que se está abriendo a través de aquel territorio. Pero al cabo se consideró más prudente no introducir en la Constitución unas disposiciones que debían ser materia de arreglos diplomáticos, y el inciso fue aprobado tal como aparece, no obstante la oposición de uno de los Constituyentes. También en este caso se mantuvo, como garantía adicional, el deber de consultar previamente el dictamen del Consejo de Estado.

D. Por lo tocante al cuarto grupo de atribuciones administrativas del Presidente, ninguna de éstas es más necesaria ni de mayor importancia que la relativa a la dirección de la fuerza pública, ora sea Ejército, Armada, o cuerpos de Policía o resguardos. Nada es más peligroso para las libertades públicas y el orden social que los cuerpos armados, cuando no están

sujetos a fuerte y segura organización, a severa disciplina y a una dirección acertada, vigorosa y ordenada conforme a las leyes; pero nada es más necesario ni benéfico que la existencia permanente de aquellas fuerzas, cuando, bien mantenidas y dirigidas, sirven de salvaguardia a las instituciones y amparan dondequiera los intereses del Estado, los elementos de conservación de la paz y los fueros de la justicia. Reconocida como está por el artículo 166 la necesidad de mantener un ejército permanente (punto que en su lugar trataremos), fuerza es que una sola voluntad lo dirija, y asuma la responsabilidad de esta dirección, que armoniza perfectamente con el carácter dado a la fuerza pública, de ser siempre obediente y nunca deliberante. De ahí también la facultad dada de asumir el mando de los ejércitos, cuando lo estime conveniente, dirigiendo por sí mismo las operaciones militares; facultad que contribuye poderosamente a dar unidad y eficacia a estas operaciones.

Pero el inciso 9º contiene una previsorá disposición muy acertada, y es la que previene que, cuando el Presidente ejerza el mando militar, si se halla fuera de la capital de la república, el Vicepresidente se encargue de los demás ramos de la administración nacional. Tan graves y absorbentes son de suyo las atenciones de la guerra, que el Presidente en campaña desatendería inevitablemente los otros ramos de administración; máxime cuando el movimiento de las oficinas de gobierno acarrearía numerosas dificultades y muy serios perjuicios. Así dividida la acción del Gobierno, queda conciliada la unidad de las operaciones militares bajo la autoridad o mando del Presidente, con la atención prestada por el Vicepresidente a los demás ramos de la administración, sin que éstos sufran menoscabo.

El inciso 7º ha mantenido una atinada combinación que siempre ha hecho parte de nuestro Derecho constitucional, en cuanto a los ascensos que se confieren a los jefes militares. Queda el presidente en libertad, como debe estarlo, para *des-*

*tinar* los jefes militares, según sus grados en la milicia, a las *colocaciones* o funciones transitorias que puedan ejercer, como que esto es asunto de *dirección* de la fuerza pública, que es de la exclusiva competencia del Gobierno; pero cuando se trata de constituir derechos y obligaciones permanentes, esto es, de *crear* jefes, o darles grados o ascensos, como esto envuelve obligaciones permanentes para el Tesoro y consecuencias que han de durar indefinidamente, justo es que sea el presidente quien conceda aquellos grados o ascensos, como que conoce mejor los merecimientos y aptitudes; y justo también que se requiera la aprobación de un cuerpo colegislador tan respetable como lo es el Senado.

La conservación del orden público en todo el territorio nacional, y su restablecimiento, cuando ha sido turbado, es atributo necesario de la soberanía, y asimismo es necesariamente del resorte del Poder Ejecutivo. Ni a los legisladores incumbe la ejecución de las leyes, ni al Poder Judicial otra cosa que la aplicación de ellas a los casos particulares en que hay controversia; y por lo tanto, si el orden es el resultado del cabal funcionamiento de las leyes, el mantenerlo y el restablecerlo dondequiera que es turbado son funciones que forzosamente incumben al jefe del Poder Ejecutivo.

Otro tanto sucede en cuanto a la recaudación de las rentas y administración de los caudales públicos, a la inversión de éstos y a la celebración de los contratos necesarios para el servicio del Fisco. Inoficioso, por enteramente obvio, sería demostrar que estas funciones corresponden al jefe de la Administración ejecutiva, dada la absoluta necesidad que tiene el Estado, para mantenerse, de constituirse una Hacienda, esto es, rentas y tesoro permanentes, y de contar con la administración honrada y acuciosa de los caudales públicos, elemento preciso de los gastos que se hacen para el sostenimiento de todo el tren de empleados y servicios establecido por la Constitución y las leyes. Y si el Estado tiene una Hacienda,

natural es que sus administradores celebren contratos, conforme a las leyes, que son las instrucciones del mandante, para la ejecución satisfactoria de los fines administrativos. Las más de las veces el Gobierno es impropio para ejecutar por sí mismo todas las operaciones requeridas por la economía de los negocios; y de ahí nace la necesidad de celebrar contratos, ya para que muchas operaciones sean ejecutadas por particulares bajo la inspección de los administradores públicos, ya para que se suministren al Gobierno los objetos de consumo necesarios. Todo esto debe hacerse con arreglo a las leyes fiscales, y dando cuenta al Congreso del uso que se haga de tan importantes atribuciones.

Otros asuntos pertenecientes a la administración y enumerados en el artículo que comentamos, requieren especial mención. Con el inciso 15º se quiso dar al presidente la alta dirección de la instrucción pública nacional, y la consiguiente facultad de reglamentación, conforme a las leyes; sin perjuicio de la facultad que tienen las asambleas departamentales (artículo 185) de dirigir y fomentar, con los recursos propios del Departamento respectivo, la instrucción primaria. Para que no haya discordancia entre las atribuciones conferidas por los artículos 119 (inciso 15º) y 185, a las dos distintas entidades, creemos que debe sentarse la siguiente doctrina:

Respecto de la instrucción pública en general, sea de la clase que fuere, pues toda es nacional, el presidente tiene la facultad reglamentaria, con relación a las leyes sobre la materia, y tiene la facultad de inspeccionar el servicio en toda la república; y asimismo tiene la dirección suprema respecto de aquellos establecimientos de instrucción pública que dependen del Gobierno, por cuanto él los sostiene.

Respecto de la instrucción primaria que los Departamentos establezcan, su dirección corresponde a las asambleas departamentales, y sólo puede intervenir el presidente con sus reglamentos generales, por el interés nacional de dar unidad a

la enseñanza pública, o inspeccionando las escuelas, por cuanto son establecimientos de carácter público, o cuando las leyes nacionales las fomentan con alguna protección directa.

E. El inciso 17º fue materia de repetidas discusiones en el Consejo Nacional Constituyente, no por lo que mira a la inspección que el Gobierno ha de ejercer, conforme a las leyes, sobre los Bancos de emisión y demás establecimientos de crédito, sino por la especial mención que se hizo del *Banco Nacional*.

Incuestionable es el derecho del Estado a inspeccionar los actos de los establecimientos privados de crédito, en tanto cuanto los valores fiduciarios que emiten pueden lastimar los derechos de los particulares, perturbar o afectar el movimiento de la riqueza pública, y ejercer alguna influencia sobre el crédito del Estado o sobre la circulación monetaria. El derecho de inspección es obvio, porque tanto puede entrañar defensa de los legítimos intereses del Estado, como protección a la sociedad en sus derechos, propiedades y riqueza, amparados por la legislación civil y penal.

Mas no se comprende qué relación había de tener el *Banco Nacional* (institución de crédito fundada por una ley cinco años antes y que pertenece al orden administrativo) con la consagración de principios propios del Derecho constitucional. No se trataba de asunto que afectase a la soberanía nacional, ni a los derechos civiles y las libertades públicas, ni a la organización de los Poderes públicos, ni a cosa alguna constitutiva y permanente; y por lo tanto, no había por qué hablar del *Banco Nacional*, convirtiéndolo en institución de carácter constitucional, como lo son, verbigracia, el Congreso y el Consejo de Estado. Pero la mayoría persistió en sostener el inciso, tal como existe, por puntillo contra los adversarios del Banco aludido, o porque se temiera que en lo futuro lo suprimiese la ley, o porque se quisiese mantener el establecimiento bajo la exclusiva autoridad del presidente. Ello es que sólo éste puede

organizar aquel Banco, bien que con sujeción a lo que dispongan las leyes.

Se ha suscitado discusión en el Consejo Nacional Legislativo, sobre si el Presidente de la República, en uso de su atribución 17ª (artículo 120), estaba autorizado para organizar libremente el *Banco Nacional*, sin sujeción alguna a las disposiciones legales. No lo creemos así, y nos fundamos tanto en los antecedentes como en la redacción misma del inciso. El autor de este comentario combatió la primera frase del inciso, tanto porque no creyó que la designación de un Banco fuera materia de Constitución (sino de ley sobre administración fiscal o sobre crédito público), y no era conveniente consagrar como institución constitucional un establecimiento que después podía ser suprimido, si así convenía; como porque la inspección sobre los demás Bancos de emisión y otros establecimientos de crédito era asunto de legislación comercial, cuando no de policía, por manera que el inciso estaba fuera de su lugar en la Constitución.

Pero ninguno de los Constituyentes negó el justo motivo que hubiera, en principio, para que las leyes estableciesen la inspección sobre los Bancos, ni para que el presidente, como ejecutor de las leyes, reglamentase, conforme a éstas, el modo de funcionar de un Banco (el *Nacional*) que estaba erigido en elemento fiscal y de crédito público. Tampoco expresó ningún delegatario, ni por asomo, la pretensión de que el presidente, sin limitación legal alguna, organizase a su arbitrio el *Banco Nacional*. Puesto que la organización del crédito público y la Hacienda de la nación habían de ser materia de leyes (incisos 11º, 12º y 16º del artículo 76), era claro que la atribución relativa a dicho Banco debía ejercerse con arreglo a las leyes. El empeño que la mayoría del Consejo puso en mantener el inciso, provino de prevenciones contra ciertos Bancos particulares y de exigencias ministeriales en favor del

predominio del *Nacional*; mas no del pensamiento de dar sobre esto al presidente facultades discrecionales.

Nótese que en la redacción del inciso 17º citado hay tres miembros: el primero, relativo al *Banco Nacional*, separado del segundo por una coma, por cuanto los asuntos son distintos; el segundo, referente a inspección de Bancos, también separado por una coma, del tercero; y éste, que abarca a los dos anteriores, poniéndoles una condición común: la de que se obre *conforme a las leyes*. Así, en nuestro sentir, la intención patente de los Constituyentes fue que el inciso dijese lo que diría si estuviese redactado del modo siguiente:

“Organizar el *Banco Nacional*, y ejercer la inspección necesaria sobre los Bancos de emisión y demás establecimientos de crédito, *todo con arreglo a las leyes*”.

Este fue el propósito inequívoco de los Constituyentes, y así lo pone de manifiesto la redacción del inciso.

Entre las atribuciones que el proyecto de Constitución confería al presidente, se hallaba la de conceder patentes de navegación, tradicional en las constituciones colombianas; y había razón para ello, por cuanto una patente de navegación es un acto muy notable de soberanía y de considerable interés nacional, sobre todo, cuando se refiere a la navegación marítima o de ríos o lagos internacionales. Pero uno de los Constituyentes hizo oposición, alegando razones de muy poco peso para que las patentes de navegación fuesen concedidas por agentes subalternos, y no por el presidente, y el inciso fue negado. Toca, pues, a la ley determinar quién ha de conceder aquellas patentes, y el legislador obraría con acierto si confiriere, como antes, la atribución al Presidente de la República.

Dos clases de patentes de privilegio tenía el presidente facultad de conceder: las literarias, o de privilegio exclusivo para publicar libros u otras producciones científicas, literarias o artísticas; y las relativas a invenciones o perfeccionamientos útiles, de carácter industrial. La primera de estas dos clases de



patentes de privilegio es ya innecesaria, por cuanto el artículo 35 reconoce el derecho exclusivo de propiedad, respecto de las producciones literarias, durante la vida de los autores y ochenta años más. Así, lo único que se necesitaba era que la ley determinase las formalidades que debían llenar los autores o editores, para hacer constar la identidad de las obras que publicasen y la existencia del hecho en que se funda la propiedad. En cuanto a las patentes de privilegio que subsisten, al tenor del inciso 20º, la ley ha de precisar los casos en que sean concedidas, ajustándose a las condiciones constitucionales, a saber: que todo privilegio sea siempre temporal, y que verse sobre una invención o un perfeccionamiento útil, de que sea autor el privilegiado. Así, la simple introducción de una industria en Colombia, o la aplicación de métodos o perfeccionamientos ajenos, a las industrias existentes, no da derecho a obtener privilegio: sólo puede obtenerlo el *autor mismo* de la invención o del perfeccionamiento, si es útil, por tiempo limitado y con arreglo a las leyes sobre la materia.

F. Por último, el inciso 21º da facultad al presidente para ejercer el derecho de inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común, a fin de que sus rentas se conserven y sean debidamente aplicadas, y que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de los fundadores. Vaga es esta atribución, a causa de la gran latitud que tienen las palabras "instituciones de *utilidad común*". Pero se comprende desde luego que el inciso no se refiere ni a instituciones de carácter nacional, esto es, creadas y sostenidas por la nación, que forzosamente han de estar bajo la dirección de la autoridad pública, ni a instituciones puramente privadas, que si son de utilidad, no están aplicadas a un servicio verdaderamente público, y son del dominio del derecho civil o de la propiedad particular. Quisieron referirse los Constituyentes a ciertas instituciones que, teniendo un origen privado o de corporaciones particulares, por razón de sus fundadores, prestan a la sociedad un servicio que, sin

ser *oficial* y de la nación, es de notoria utilidad pública. De esta naturaleza son muchos colegios, escuelas y otros establecimientos de instrucción, y muchos hospicios, hospitales y otros establecimientos de caridad o beneficencia. Se comprende que el Presidente de la República no ha de inmiscuirse en la dirección y administración de tales establecimientos, que no dependen del Gobierno; pero que, como en su buen servicio está interesada la sociedad, el jefe de la nación puede ejercer una inspección y vigilancia saludables, en beneficio de aquellos a quienes la institución ha de favorecer con sus auxilios.

Importa, sin embargo, que la ley determine claramente la naturaleza de las instituciones llamadas "de utilidad común", a fin de que el presidente no se ingiera en la inspección de aquellos establecimientos que de ningún modo son de dominio público. Funesto sería, por muchos motivos, llevar hasta el exceso las facultades del Poder Ejecutivo; achaque de que adolecen los gobiernos que aspiran a concentrar en sus manos toda la autoridad, como si ésta sólo fuese eficaz cuando la ejerce un solo Poder.

---

*Art. 121. En los casos de guerra exterior o de conmoción interior, podrá el presidente, previa audiencia del Consejo de Estado y con la firma de todos los ministros, declarar turbado el orden público, y en estado de sitio toda la república o parte de ella.*

*Mediante tal declaración quedará el presidente investido de las facultades que le confieran las leyes, y, en su defecto, de las que le da el Derecho de gentes, para defender los derechos de la nación o reprimir el alzamiento. Las medidas extraordinarias o decretos de carácter provisional legislativo que, dentro de dichos límites, dicte el presidente, serán obligatorios siempre que lleven la firma de todos los ministros.*

*El Gobierno declarará restablecido el orden público luégo que haya cesado la perturbación o el peligro*

*exterior; y pasará al Congreso una exposición motivada de sus providencias. Serán responsables cualesquiera autoridades por los abusos que hubieren cometido en el ejercicio de facultades extraordinarias.*

§ 121. Descentralizado o *desnacionalizado* como estaba el orden público en Colombia, a virtud de la soberanía que la Constitución de 1863 reconocía a los Estados, implícitamente le estaba prohibida al Gobierno general toda intervención en las contiendas intestinas, o en cualesquiera perturbaciones de la paz pública, a menos que los actos de perturbación o de guerra trajeran consigo notoria rebelión contra el Gobierno nacional. Y aun en este caso, si la rebelión era obra de alguno de los gobiernos locales, antes de emplear la fuerza para someterle, había que agotar todos los medios de conciliación para con el *soberano rebelde*, y obtener la respectiva autorización del Congreso. Además, el artículo 91 de la Constitución mandaba aplicar las disposiciones del Derecho de gentes, como especiales, en los casos de guerra civil, y permitía que se pusiese término a toda contienda por medio de tratados públicos. Por otra parte, si el Presidente de la República tenía la atribución vaga y platónica de "velar por la conservación del orden general", carecía de la facultad de declararlo turbado, para ejercer, en consecuencia, la autoridad necesaria.

De este orden de instituciones se originaron necesariamente, de un lado, la anarquía, y del otro, la arbitrariedad: la anarquía, porque el desorden podía ampararse con la letra y el espíritu de la Constitución para señorearse del país, rechazando toda intervención del Gobierno general; y la arbitrariedad, porque este Gobierno se veía obligado a intervenir y hacer uso de la fuerza, atropellando la Constitución, so pena, si de otro modo procedía, de dejarse derrocar, o de consentir en el derrocamiento de los gobiernos de los Estados, o de tolerar que las insurrecciones se volviesen crónicas y la sociedad viviese presa de una incurable anarquía.

Los Constituyentes de 1886, que venían a funcionar a raíz de una desastrosa rebelión, de cuyo desenlace resultó, de hecho, la caducidad de la Constitución de 1863, reconocieron la enormidad e intensidad de los males sufridos durante más de veinte años, y quisieron remediarlos con firmeza. De ahí que en lugar de mantener una disposición como la del artículo 91 citado, cuya elasticidad se prestaba tanto a lo arbitrario, inicu y violento, como a lo justo, necesario y salvador, resolviesen francamente:

1º Centralizar o *nacionalizar* el mantenimiento del orden público, como una consecuencia necesaria de la unidad de soberanía;

2º Autorizar al presidente para declarar *turbado el orden público*, ya por caso de guerra exterior, ya por el de conmoción interior, pero con ciertas formalidades muy importantes que constituyesen garantía de un procedimiento justificado;

3º Investir al presidente, mediante la declaración anterior, de todo el cúmulo de facultades necesarias para defender la nación, en caso de guerra exterior, o las instituciones y el orden, en caso de conmoción interior; obrando siempre con regularidad, sin arbitrariedad, conforme a las leyes, y en defecto de éstas conforme al Derecho de gentes;

4º Dar fuerza de actos de carácter *provisional legislativo* a los decretos que dicte el presidente, en uso de sus atribuciones excepcionales, siempre que tales decretos lleven la firma de todos los ministros; y

5º Obligar al presidente a dar cuenta al Congreso de todas las medidas que dicte en uso de sus facultades extraordinarias, haciendo responsables a *cualesquiera* autoridades por los abusos que cometan en el ejercicio de esas mismas facultades.

Todo lo dispuesto en este artículo es lo único sensato, verdaderamente científico y conveniente, porque se funda en la verdad de las cosas, en las necesidades prácticas de una situación violenta, del todo anormal, en el deber y el derecho que

tiene el Gobierno de defenderse y defender la nación, y en el legítimo interés de la sociedad de armarse y obrar con energía cuando se siente amenazada por agresiones exteriores o por perturbaciones intestinas. Pero todo esto, que es justo y excelente en principio, sería más o menos vituperable en su ejecución, en el punto de vista del derecho de los ciudadanos pacíficos, y en el interés mismo de la nación, si no estuviese rodeado de requisitos y condiciones propias para garantizar el orden mismo contra la imprudencia o el apasionamiento político del presidente.

Y las garantías imaginadas por los Constituyentes, fruto de la experiencia y de honradas convicciones, son preciosas y de la más sencilla ejecución. Consisten en estas condiciones:

1ª Que la declaración de la existencia de guerra exterior o de conmoción interior, y por lo tanto, de estar turbado el orden público, sea hecha por el presidente, previa audiencia del Consejo de Estado y con la firma de *todos* los ministros; por manera que el hecho generador de las facultades extraordinarias, aparece revestido de suma respetabilidad, por la importancia que tienen el Gobierno *entero*, el Consejo de Estado y la publicidad misma de los hechos que motivan la declaración oficial;

2ª Que las facultades extraordinarias del presidente, no son todas aquellas que él arbitrariamente crea necesarias (como se propuso en el proyecto de Constitución); sino las que *le confieran las leyes* (como nosotros lo propusimos en el debate); y que sólo *en defecto* de leyes se usará de las facultades que confiere el Derecho de gentes;

3ª Que las *medidas extraordinarias* o decretos de *carácter provisional legislativo* que dicte el presidente, no tendrán fuerza obligatoria, si no llevan la firma de *todos* los ministros, unanimidad que es garantía de discreción y acierto y de la necesidad que dicta los actos;

4<sup>o</sup> Que el Gobierno ha de declarar restablecido el orden público *luégo* (inmediatamente, en seguida) que haya cesado la perturbación o el peligro exterior, con lo que cesan las facultades extraordinarias;

5<sup>o</sup> Que el Gobierno debe pasar al Congreso una exposición motivada de sus providencias, lo que da ocasión a un examen reparador de cualquier exceso o injusticia; y

6<sup>o</sup> Que "serán responsables cualesquiera autoridades por los abusos que hubieren cometido en el ejercicio de facultades extraordinarias".

A nuestro entender, jamás Constitución alguna había dado en Colombia garantías tan serias y eficaces a las libertades públicas y a los derechos e intereses del Estado, como las que este artículo contiene; y él concilia con sabiduría los fueros de la libertad y la justicia, mirando al derecho de los ciudadanos, con la fuerza que necesariamente ha de tener la autoridad, para ser eficazmente protectora del orden social.

---

*Art. 122. El Presidente de la República o el que en su lugar ejerza el Poder Ejecutivo, es responsable únicamente en los casos siguientes, que definirá la ley:*

1<sup>o</sup> Por actos de violencia o coacción en elecciones;

2<sup>o</sup> Por actos que impidan la reunión constitucional de las Cámaras legislativas, o estorben a éstas o a las demás corporaciones o autoridades públicas que establece esta Constitución, el ejercicio de sus funciones; y

3<sup>o</sup> Por delitos de alta traición.

*En los dos primeros casos la pena no podrá ser otra que la destitución, y, si hubiere cesado en el ejercicio de sus funciones el presidente, la de inhabilitación para ejercer nuevamente la presidencia.*

*Ningún acto del presidente, excepto el de nombramiento o remoción de ministros, tendrá valor ni fuerza mientras no sea refrendado y comunicado por el ministro del ramo respectivo, quien por el mismo hecho se constituye responsable.*

§ 122. Era tradicional en las instituciones de Colombia, y estaba profundamente arraigado en la conciencia de todos los colombianos, el principio de la responsabilidad de todos los funcionarios públicos (salvo los legisladores, por el bien e interés de la república misma); por lo cual causó universal extrañeza en el país la lectura de la primera parte del artículo 120 del proyecto de Constitución, propuesto al Consejo Nacional Constituyente por la comisión encargada de informar y proponer sobre los proyectos que habían sido aprobados en primer debate. Esa primera parte decía:

“El Presidente de la República *no es justiciable* por sus actos oficiales; son responsables los ministros”.

Sin parar mientes en la impropiedad de la frase, era patente que se quería con ella, por la primera vez en Colombia, asegurar al presidente la completa impunidad de sus actos, cualesquiera que fuesen los abusos en que incurriese en el ejercicio de sus funciones. De la necesidad, por todos reconocida, de dar respetabilidad y fuerza al principio de autoridad (principio desprestigiado y relajado por extremo en Colombia, hasta 1885), se tomaba pie para ir demasiado lejos hasta querer erigir un rey constitucional, bien que electivo y de duración limitada, con el nombre de Presidente de la República. Así se olvidaba que la responsabilidad tiene su preciso fundamento en la libertad de acción, y que, por lo tanto, un considerable aumento de autoridad, esto es, de libertad de acción y poder de los gobernantes, debía traer consigo mayor suma de responsabilidad de éstos, en vez de tener por consecuencia la impunidad de sus actos. Tan marcada era esta tendencia en el proyecto de Constitución, que ni siquiera se admitía la responsabilidad del presidente por delitos comunes: había de estar fuera del alcance de la ley, aun por los más atroces que pudiera perpetrar. Se comprende que no es de suponer que el Presidente de la República llegue a todos los excesos de un vulgar delincuente; pero no siendo impecable, por cuanto es hombre,

tampoco se comprende que se le deba dar carta blanca para todos los abusos y delitos, sin responsabilidad alguna. Acaso no se reflexionó que, por el hecho de asegurarse la completa irresponsabilidad del jefe del Gobierno, en cierto modo se creaba un pretexto para las rebeliones, como único medio de obtener justicia, —la bárbara justicia de la guerra o la violencia.

Las razones en que se funda la irresponsabilidad de un rey constitucional, son irrefutables: él no es electivo, sino que adquiere y ejerce la autoridad por nacimiento, por derecho propio y de *familia*, reconocido por la Constitución; no tiene período de duración para ser alternable o reemplazable por otro, sino que reina de por vida; “reina, pero no gobierna”, esto es, figura como jefe del Estado para mantener la tradición constante de la soberanía nacional, pero el gobierno no es obra suya, sino de un gabinete o ministerio absolutamente responsable; está a cubierto de la discusión de los partidos y de los embates de la política; y por último, asegurado en su persona misma y su espléndida subsistencia y la de su familia, a su vez, al morir, transmite su autoridad a sus descendientes como una herencia sagrada. Dados todos estos elementos de la autoridad real, la irresponsabilidad del jefe de la nación es un complemento necesario.

Pero en el seno de una república la situación es totalmente distinta: el presidente es un *magistrado* electivo, y su elección, fruto de una lucha de opiniones y fuerzas sociales, representa el triunfo de un partido; su autoridad no es de tradición ni derecho propio, sino un mandato temporalmente conferido por el pueblo; al cabo de seis años está obligado a transferir su autoridad a manos de un sucesor, también elegido por sus conciudadanos; su *persona* no representa un principio tradicional, ni tiene sino el valor consiguiente a su mérito, ni es respetable sino en cuanto simboliza la autoridad soberana de la nación; y la autoridad que ejerce es de tal naturaleza, que es un compuesto de la autoridad de los reyes y del poder de los gober-



nantes, —por manera que gobierna efectivamente, cambia sus ministros cuando quiere, nombra por sí mismo todos sus agentes, interviene en todo, y hace sentir su autoridad directamente en todos los ramos del gobierno y de la administración. Hay, por lo mismo, en la autoridad que ejercen los presidentes de repúblicas, una combinación de dos potestades: la regia y la gubernativa; compensándose en cierto modo la mayor suma de autoridad con la duración limitada y las menores prerrogativas personales.

La consecuencia forzosa de este modo de ser de los presidentes de repúblicas, es ésta: que deben ser responsables, por cuanto son gobernantes; pero en menor grado que los demás funcionarios públicos, por cuanto tienen la posición muy elevada de jefes de la nación, alzados a ella por la confianza de la mayoría del pueblo. Además, por lo tocante a los delitos comunes, no deben estar exentos de responsabilidad, bien que, para hacerla efectiva, han de preceder formalidades muy importantes, precisamente por el interés y honor de la república, y los juicios han de ser atribuidos a la más alta corporación del orden judicial.

Prevalcieron estas ideas en el Consejo Nacional Constituyente, y, en consecuencia, se adoptaron las reglas que la Constitución establece; a saber:

1<sup>ª</sup> El presidente puede ser acusado por motivos de responsabilidad (sin perjuicio de los casos de delito común), pero únicamente por la Cámara de Representantes, ante el Senado; y en el caso de admitirse la acusación, el acusado queda suspenso del ejercicio de sus funciones;

2<sup>ª</sup> Si la acusación versa sobre delitos cometidos por el presidente en ejercicio de sus funciones, el Senado es el juez de la causa, y no puede imponer otra pena que la de destitución; a menos que el presidente haya cesado en su empleo, en cuyo caso la pena subsidiaria es de inhabilitación para volver a ejercerlo (artículo 122, párrafo 5<sup>º</sup>);

3<sup>a</sup> Si el delito cometido tuviere señalada otra pena, como en el caso de alta traición (caso 3<sup>o</sup> del mismo artículo), a más del juicio de responsabilidad ante el Senado, éste pone al acusado a disposición de la Corte Suprema para que le siga el juicio criminal correspondiente, si el delito mereciere una pena adicional a la de destitución;

4<sup>a</sup> Si la acusación versa sobre delito común, el Senado se limita a declarar si hay o no lugar a seguimiento de causa, y en caso afirmativo, pone al acusado, suspenso, a disposición de la Corte Suprema para que le juzgue.

Ahora, en cuanto a los motivos de responsabilidad del presidente como funcionario público, o del que en su lugar ejerza el Poder Ejecutivo, el artículo que comentamos solamente reconoce tres de suma gravedad, a saber: los actos de violencia o coacción en elecciones; los actos que impidan la reunión constitucional de las Cámaras legislativas, o estorben a éstas o a las demás corporaciones o autoridades públicas que establece la Constitución, el ejercicio de sus funciones; y los delitos de alta traición. En todos los demás casos, si por órdenes del presidente o actos que de él emanen, se viola la Constitución o las leyes, los responsables son los ministros, o los agentes respectivos, o unos y otros, según las circunstancias. Por esta manera queda a salvo el principio de responsabilidad, no obstante el gran poder atribuído por la Constitución al presidente, y el muy reducido número de casos en que es responsable. Esto era punto de honor para Colombia.

Acaso se pensará que debieron ser más numerosos los casos de responsabilidad del presidente; pero a esto pueden oponerse razones de mucho peso. En primer lugar, el hecho mismo de haber merecido, por libre elección, la confianza de la gran masa de sus conciudadanos, establece la presunción de que el primer magistrado de la república ha de proceder con honradez y equidad, sin el propósito de dañar a sus conciudadanos o al Estado; y si la elección envuelve un voto de confianza, por sí

misma disminuye en mucho la responsabilidad del elegido, haciendo recaer gran parte de ella sobre los electores. En segundo lugar, siendo el presidente, como lo es por su origen y naturaleza, un funcionario esencialmente político, elevado a la magistratura por un partido, para ser jefe del Gobierno y director de la política nacional, es imposible que sobre su ánimo y sus actos dejen de pesar mucho la influencia y las exigencias del partido que le ha elevado y le sostiene; y por lo tanto, justo es que sobre este partido recaiga mucha parte de la responsabilidad consiguiente a los actos políticos del jefe de la nación; responsabilidad moral que se hace efectiva ante los pueblos y la Historia, y ante Dios, supremo juez de los hombres. En tercer lugar, el presidente, por el hecho mismo de ser el conductor supremo de la política, es el objeto principal de todas las iras de la oposición, de todas las censuras privadas y las de la prensa y el parlamento, y es la persona sobre quien principalmente recaen los juicios y fallos de la opinión contemporánea y de la Historia; todo lo cual constituye una responsabilidad adicional, esto es, que no hacen efectiva los tribunales, como al común de los funcionarios, sino que es exclusiva para el presidente. En cuarto lugar, por lo mismo que el presidente tiene en sus manos la mayor suma de poder, y a su disposición la fuerza pública, no debe ofrecérsele la tentación de substraerse a la responsabilidad violentamente, si se le señalan numerosos casos en que ha de ser responsable; con lo que, viéndose él exento de castigo material, no tiene interés en cubrir con su autoridad a sus auxiliares y agentes, asegurándoles la impunidad; al par que se evita el grave mal de que se desprestigien las leyes, como acontece cuando la responsabilidad es burlada de hecho o con artificio.

Todas estas razones inducen a reducir solamente a casos muy graves, poco numerosos y de gran notoriedad, aquellos en que debe ser responsable el presidente. Contra el mayor número de sus abusos, las mejores garantías consisten en la existen-

cia de una prensa racionalmente libre; en la periodicidad, frecuencia y libertad de las reuniones y los debates de las Cámaras legislativas; en la entera independencia que se le asegure al Poder Judicial para corregir las faltas de los auxiliares y agentes del Gobierno, y en la condición precisa que la Constitución imponga, para que los actos del presidente tengan fuerza y valor y sean obedecidos, de que los refrende y comunique el ministro del ramo respectivo, quien por el mismo hecho se constituye responsable. Esta garantía, a más de las otras que acabamos de enumerar, es de mucho precio; porque si el ministro del ramo refrenda y comunica el acto del presidente, ya la nación tiene a quién exigir la responsabilidad, a ser el acto vituperable; y si aquel ministro se deniega y resiste, su resistencia sirve para evitar el mal, o su separación del Ministerio es un principio de responsabilidad moral para el presidente, y abre el camino a la responsabilidad del ministro sucesor.

A lo que precede añadiremos solamente una indicación. Lo dispuesto en la parte final de este artículo, es muy terminante. Ningún acto del presidente, sea escrito o verbal (orden, carta, comunicación, mensaje, despacho telegráfico u otra forma), tiene valor ni fuerza alguna, si no está refrendado y es comunicado por el ministro del *ramo respectivo*; y a tal punto es precisa la disposición, que ni siquiera tiene valor ni fuerza el acto, autorizado y comunicado por otro de los ministros, que no sea el respectivo, según el ramo de gobierno de que se trate. Sólo se admiten como excepciones de la regla, los decretos por los cuales el presidente nombra o remueve a sus ministros. Si se da cumplimiento a lo prescrito por la Constitución, por el mismo hecho el ministro que autoriza y comunica el acto se constituye responsable de este.

---

*Art. 123. El Senado concede licencia temporal al Presidente para dejar de ejercer el Poder Ejecutivo.*

*Por motivo de enfermedad el Presidente puede, por el tiempo necesario, dejar de ejercer el Poder Ejecutivo, dando previo aviso al Senado, o, en receso de éste, a la Corte Suprema.*

§ 123. No se refiere este artículo a cosas substanciales, sino únicamente a puntos relativos a la *economía*, si así podemos expresarnos, del ejercicio de la presidencia. Fácil es que el Presidente sufra en su salud o tenga motivos domésticos que temporalmente le obliguen a separarse del servicio de su empleo, y lo natural es que solicite para esto licencia de la más alta corporación de la república. Si el senado está reunido, a él incumbe conceder la licencia; si no, la Constitución da a la Corte Suprema la atribución correspondiente.

Pero hay diferencia constitucional entre la separación temporal del Presidente por caso de enfermedad, y la que puede ocurrir cuando por otro motivo pide licencia. Si no hay enfermedad, sino cualquier otro caso de separación temporal, el Presidente *debe* pedir y obtener licencia para poderse separar del ejercicio de la presidencia. Si el caso es de enfermedad, el Presidente *puede* dejar de ejercer sus funciones por el tiempo necesario, dando previo aviso al Senado (*simple aviso*), o, en receso de éste, a la Corte Suprema; esto con el fin de que se llame al que deba encargarse del Poder Ejecutivo. Se ha querido así poner a cubierto al Presidente de cualquiera negativa de licencia, cuando necesite, por enfermedad, separarse del ejercicio del gobierno.

Es de notar aquí que, conforme a su atribución 6<sup>a</sup>, también corresponde al Senado (no al Congreso o Cuerpo Legislativo entero, ni en forma de ley) dar permiso al Presidente para ejercer el Poder Ejecutivo fuera de la capital. Así, mientras que el artículo 123 sólo trata de dos casos de separación del Presidente, el inciso 6<sup>o</sup> del artículo 98 comprende tres casos. Conviene, pues, hacer esta distinción importante:

Cuando el Presidente quiere separarse del ejercicio de la presidencia, por caso de *enfermedad*, le basta para ello resolverlo por sí solo y dar previo aviso al Senado, o, en receso de éste, a la Corte Suprema. Es natural que lo avise también al que deba encargarse del Poder Ejecutivo, sin perjuicio de lo que la ley disponga para evitar la acefalía del Gobierno.

Cuando el Presidente quiere separarse de la presidencia temporalmente, *no siendo caso de enfermedad*, tiene que pedir licencia al Senado, o, en receso de éste, a la Corte Suprema.

Cuando quiere el Presidente ejercer el poder fuera de la capital, en cualquier caso, necesita obtener licencia del Senado, y solamente de esta corporación.

Esta es la doctrina literalmente correcta, aunque la haya desvirtuado con un precedente erróneo el Consejo Legislativo.

---

*Art. 124. Por falta accidental del Presidente de la República, ejercerá el Poder Ejecutivo el Vicepresidente.*

*En caso de falta absoluta del Presidente, lo reemplazará el Vicepresidente hasta la terminación del período en curso.*

*Son faltas absolutas del Presidente, su muerte o su renuncia aceptada.*

§ 124. El presente artículo sugiere algunas reflexiones importantes, y requiere una explicación.

Muy natural es que haya personas designadas por la Constitución para reemplazar al Presidente en todo caso de falta temporal. Así, cuando ésta ocurre, ejerce la presidencia el Vicepresidente, y en su defecto, el Designado, funcionario que nombra el Congreso para cada bienio. Pero no dice la Constitución cosa alguna sobre lo que ha de hacerse cuando falta el Vicepresidente sin faltar el Presidente, esto es, si las funciones *propias* que tiene aquél, como Presidente del Consejo de Esta-

do, pueden ser desempeñadas por el Designado u otro funcionario, cuando ocurre falta del mismo Vicepresidente, ya sea temporal o absoluta. Nada se discutió sobre este punto en el Consejo Nacional Constituyente, y es claro que hubo imprevisión en esta materia y se dejó un vacío. Al tratar del artículo 125 insistiremos sobre este asunto y expondremos nuestra opinión.

Pero volviendo a lo que respecta al Presidente, la Constitución establece una importante distinción entre las consecuencias de la falta temporal y las de la falta absoluta. La temporal puede ser cualquiera que induzca *interrupción* en el ejercicio de las funciones, como enfermedad, licencia obtenida, suspensión por causa de acusación, o ejercicio del mando militar fuera de la capital de la república; pero la absoluta es de *supresión* o cesación del Presidente, y el tercer párrafo del artículo que analizamos solamente reconoce dos faltas de esta clase: la muerte del Presidente y su renuncia aceptada.

Hay en esto otra deficiencia que, además, implica contradicción. No se reconocen sino dos casos de falta absoluta, y sin embargo, son o pueden ser cuatro, añadiendo estos dos: el de *destitución*, por responsabilidad, a que puede ser condenado el Presidente, conforme al artículo 122, y el de ser condenado a pena aflictiva o a la destitución, por delito común y juicio criminal, dado que en estos casos se pierde de hecho la ciudadanía (artículo 16, incisos 3º y 4º), y que para ser Presidente se requiere ser *ciudadano* no suspenso. Seguramente, pues, hubo olvido de parte de los Constituyentes, cuando no incluyeron estos casos de falta absoluta entre los que enumera el tercer párrafo del artículo 124, y deben ser considerados los casos de destitución y pérdida de la ciudadanía, como implícitamente comprendidos en la enumeración. De otra manera, habría una contradicción absurda que debe rechazarse, y serían irrisorias las precedentes disposiciones que hemos citado.

En cuanto a las consecuencias que se derivan de las faltas absolutas del Presidente, es incuestionable el propósito que se tuvo de evitar que se hiciese nueva elección de este alto funcionario, durante el período para que ha sido electo. Una nueva elección, cuando falta el Presidente en absoluto, antes de completar su período, no solamente ofrece inconvenientes, en el punto de vista de la ejecución material, —por la dificultad de formar la opinión y de reunir los electores, cuando el país no se ha prevenido para ello, conforme a la periodicidad establecida—, sino que también los ofrece en el punto de vista político, y carece de objeto. Vale más que no haya motivo de tentación para deshacerse del Presidente durante su período, y que no se perturbe la dirección del gobierno y de la administración pública con el nombramiento de un nuevo Presidente, mientras no haya terminado el período presidencial. Además, como el Vicepresidente es elegido al propio tiempo y por los mismos electores que el Presidente, hay entre los dos identidad de opiniones y tendencias, y si éste falta en absoluto, es mejor que aquél le reemplace por todo el resto del período presidencial, evitándose así las inquietudes de una nueva elección. Esta es la regla adoptada en los Estados Unidos de América y en casi todas las repúblicas, y su práctica no ha producido hasta ahora inconvenientes, dado que el Vicepresidente sigue los movimientos de la Administración, identificándose con ella en mayor o menor grado. Toda perturbación se evita, en el caso de falta absoluta del Presidente, con el procedimiento que adopta la Constitución.

Cuanto al vacío que hemos señalado, tocante a las faltas del Vicepresidente, creemos que bien podría la ley disponer, puesto que no lo prohíbe la Constitución, que las llenase el Designado. Esto sería lógico, ya que este funcionario, a falta del Vicepresidente, reemplaza al Presidente, si llega el caso, en el ejercicio del Poder Ejecutivo. Por lo demás, es doctrina de ciencia constitucional y administrativa que siempre el legisla-



dor debe proveer el medio de evitar que los empleos públicos queden en acefalía.

---

*Art. 125. Cuando las faltas del Presidente no pudieren, por cualquier motivo, ser llenadas por el Vicepresidente, ejercerá la Presidencia el Designado elegido por el Congreso para cada bienio.*

*Cuando por cualquiera causa no hubiere hecho el Congreso elección de Designado, conservará el carácter de tal el anteriormente elegido.*

*A falta del Vicepresidente y del Designado, entrarán a ejercer el Poder Ejecutivo los ministros y los gobernadores, siguiendo estos últimos el orden de proximidad de su residencia a la capital de la república.*

*El Consejo de Estado señalará el orden en que deben entrar a ejercer la presidencia los ministros, llegado el caso.*

§ 125. Ya tuvimos ocasión de hacer notar que el nombramiento del Designado (que debe hacer el Congreso cada dos años) es un error de los Constituyentes; pues si el objeto del mantenimiento de aquel funcionario es asegurar la existencia constitucional de un empleado que, a falta del Presidente y del Vicepresidente, ejerza el Poder Ejecutivo, lo natural era que los mismos electores, al elegir los dos primeros magistrados, eligiesen un Designado o segundo Vicepresidente, del todo identificado con dichos altos funcionarios. En lugar de esto se mantuvo el funesto sistema de la elección del Designado hecha por el Congreso, cada vez que se reúne en sesiones ordinarias, lo que es muy ocasionado a intrigas y dificultades políticas, y a perturbaciones posibles en el giro de la administración pública, y convierte al Congreso en cuerpo electoral, papel muy impropio de los legisladores. Pero así quedó el artículo, y en el párrafo segundo se dispuso, con razón, que si, por *cualquiera causa*, no hiciere el Congreso nueva elección de Designado, conservará el carácter de tal el anteriormente elegido;

disposición previsoras que concurren a demostrar lo innecesario del período de dos años del Designado, período que debió ser igual al del Presidente y el Vicepresidente.

No obstante la elección que se hace de tres funcionarios para ejercer, cada uno en su caso, el Poder Ejecutivo, puede suceder que todos tres falten. Para conjurar todo peligro de que el Gobierno quedara acéfalo, los párrafos tercero y cuarto del artículo que comentamos disponen que, en primer lugar, ejerzan el Poder Ejecutivo los ministros del Despacho, en el orden que designe el Consejo de Estado, y en segundo lugar, los gobernadores de los departamentos, en el orden de proximidad de su residencia a la capital de la república. Fenomenal sería el caso de que faltaran todos los ministros, y con uno que pudiera encargarse del Poder Ejecutivo y nombrar Ministerio, ya no habría lugar al llamamiento de los gobernadores; pero se quiso llevar la previsión lo más lejos posible, y es digna de aplauso. Solamente haremos notar que hubo poca lógica en atribuir al Consejo de Estado la facultad de determinar el orden en que los ministros han de encargarse del Poder Ejecutivo, a falta del Presidente, del Vicepresidente y del Designado. Si se daba al Congreso la atribución de elegir el Designado, lógico era, y más conveniente para asegurar la sucesión con imparcialidad, que el Congreso también, por medio de ley, determinase el orden en que los ministros habrían de ejercer, llegado el caso, el Poder Ejecutivo; y esto armonizaría con la disposición del artículo 132, según la cual han de determinarse por ley el número, nomenclatura y *precedencia* de los distintos ministerios. Por analogía, pudo haberse adoptado el mismo procedimiento para determinar el orden en que los ministros han de entrar a ejercer el Poder Ejecutivo. Acaso, al escogerse al Consejo de Estado para aquella designación, se quiso más bien dar motivo para que se determinase el orden, no en atención a la importancia de los ministerios, sino a las cualidades polí-

ticas y personales de los ministros, y a las circunstancias de la república en la situación respectiva.

---

*Art. 126. El encargado del Poder Ejecutivo tendrá la misma preeminencia y ejercerá las mismas atribuciones que el Presidente, cuyas veces desempeña.*

§ 126. Lo que constituye la categoría del Presidente, es la importancia de las funciones que ejerce, como director político de la nación y jefe del Poder Ejecutivo. De aquí, y no del modo de su elección, provienen sus prerrogativas, su autoridad, el título que lleva, y todo lo que es consiguiente a su elevada posición. Por lo tanto, es rigurosamente lógica y racional la disposición de este artículo, y conforme a él, el encargado del Poder Ejecutivo, sea quien fuere, es el verdadero *gobernante*, y como tal, tiene la misma preeminencia y ejerce las mismas atribuciones que el Presidente, a quien reemplaza; salvo el caso especial previsto en el inciso 9º del artículo 120. Puede, por consiguiente, llegar el caso, y con frecuencia, de que haya en la república dos presidentes: uno con sólo el nombre de tal, a virtud de su elección y posesión, pero sin preeminencia ni atribuciones, por estar separado del ejercicio del Poder Ejecutivo; y otro que, como encargado de este Poder, tiene el título oficial, la preeminencia y las atribuciones del Presidente. Y en el caso previsto en el inciso 9º citado, también puede haber dos personas con el título y preeminencia propios del Presidente; a saber: el Presidente que fuera de la capital de la república dirige las operaciones militares, y el funcionario que en la capital está encargado de ejercer los demás ramos del Poder Ejecutivo. Este caso ocurrió en 1864, conforme a la Constitución del 63, y a virtud de excitación de las Cámaras.

---

*Art. 127. El ciudadano que haya sido elegido Presidente de la República no podrá ser reelegido para el período inmediato, si hubiere ejercido la presidencia dentro de los diez y ocho meses inmediatamente precedentes a la nueva elección.*

*El ciudadano que hubiere sido llamado a ejercer la presidencia y la hubiere ejercido dentro de los seis últimos meses precedentes al día de la elección del nuevo Presidente, tampoco podrá ser elegido para este empleo.*

§ 127. Asunto de gravísimas dificultades ha sido en Colombia la cuestión de la elegibilidad o reelegibilidad de los funcionarios públicos que ejercen o pueden ejercer el Poder Ejecutivo, cuando se trata de hacer una elección para el período presidencial inmediato. Ya desde 1839 sirvió de pretexto a una revolución el hecho de que el ciudadano elegido Vicepresidente de la República <sup>1</sup>, que no ejercía ni llegó a ejercer como tal el Poder Ejecutivo, fuese inmediatamente elegido para el empleo de Presidente. Muchos años después, rigiendo la Constitución de 1863, ocurrieron ardientes discusiones con motivo de las diversas interpretaciones a que se prestaba el parágrafo del artículo 75 de aquel Código; y es lo cierto que el espíritu nacional rechaza en Colombia, por tradición y convicción, la idea de la reelegibilidad del Presidente para el período inmediato al de su ejercicio.

Quisieron, por lo tanto, los Constituyentes de 1886, no dejar margen a duda alguna en esta materia, y meditaron sobre los términos más adecuados para resolver claramente el punto. Uno de los Delegatarios propuso que se dejara a las leyes la determinación de los casos de reelegibilidad; pero esta mala idea fue abiertamente rechazada. Ella dejaba el campo libre al Presidente para ejercer su influencia sobre el Congreso y recabar una ley que permitiese la reelección; con lo que, a más de crearse un elemento de intrigas y de corrupción de las Cáma-

<sup>1</sup> El doctor don José Ignacio de Márquez.

ras, podía el Presidente perpetuarse en el mando, por medio de una serie de reelecciones, que sería difícil impedir. Esto era tanto menos admisible, cuanto la nueva Constitución alargaba muy considerablemente el período presidencial, extendiéndolo de dos años (lo que era absurdo) a seis, duración muy aceptable, pero que no debía ser excedida.

La tendencia general en la Unión Americana y las demás repúblicas, es a prolongar cuanto sea prudente los períodos presidenciales, a fin de obtener buen gobierno con administraciones durables; pero prohibiendo en absoluto las reelecciones, respecto del período inmediatamente siguiente. La razón irrefutable de esta prohibición, fundada en la experiencia tanto como en el buen sentido, es obvia: el jefe del Gobierno tiene en sus manos la fuerza pública, todo el vasto tren de empleados administrativos, y cuantos medios de influencia y aun de presión y soborno pueden ser empleados para obtener la reelección inmediata. Y es claro que semejante reelección, no solamente no significa la verdadera opinión y confianza de los electores, sino que es ocasionada a los más graves actos de intimidación y corrupción del Estado, y a mil perniciosas contingencias en el gobierno y la administración. Baste decir que son fenomenales los ejemplos de presidentes que, siendo reelegibles inmediatamente, no hayan sido reelectos; mientras que son pocos los que, después de transcurrido un período presidencial, obtienen libremente la reelección.

Pero no son estas observaciones aplicables únicamente a los ciudadanos que han sido elegidos para funcionar con el título de *presidentes*: lo son también a los que, a virtud de disposiciones constitucionales, son llamados a ejercer la presidencia durante algún tiempo, y pueden, como gobernantes, ejercer en las elecciones una influencia análoga a la del Presidente a quien reemplazan. Mas como el grado de influencia perniciosa no puede medirse sino en razón del tiempo en que se ejerce el Poder Ejecutivo, y del que dura en el gobierno el encargado de

ejercerlo, es justo hacer la distinción necesaria. Procediendo así, los Constituyentes han establecido en el artículo 127 una notable diferencia; a saber:

Cuando se trata de elegir nuevo Presidente, si el que está ejerciendo el Poder Ejecutivo fue llamado a estas funciones por haber sido *elegido Presidente*, no podrá ser *reelegido* para el período inmediato, si hubiere ejercido la Presidencia *dentro* de los diez y ocho meses *inmediatamente precedentes* a la nueva elección. Se ha considerado que, dentro de ese término, la influencia del *Presidente* puede hacerse sentir de un modo decisivo y pernicioso, y a ese término se limita la prohibición; sin que se crea que haya inconveniente para la reelegibilidad, si el Presidente se ha separado del gobierno desde diez y ocho meses antes de la fecha en que ha de hacerse nueva elección. Cuando se trata de un funcionario que, con el carácter de *suplente*, ha ejercido el Poder Ejecutivo, no puede ser *elegido* Presidente para el período inmediato, si, como encargado del Poder Ejecutivo, ha estado ejerciéndolo durante los *seis últimos meses* antes de la elección. Así se establece justa distinción entre el caso de la *reelección* y el de la *elección*, y entre un personaje tan influyente y de larga duración en el gobierno, como lo es el Presidente, y un funcionario que sólo de un modo ocasional ejerce la presidencia. No sería justo igualarlos, impidiendo la elección de aquél que sólo temporalmente hubiese ejercido la Presidencia, en un tiempo lejano de la época electoral, en la que pudiera influir abusando del prestigio y poder de su autoridad.

---

*Art. 128. El Vicepresidente de la República será elegido al mismo tiempo, por los mismos electores y para el mismo período que el Presidente.*

§ 128. La experiencia hecha, durante muchos años, de los inconvenientes que trae consigo el reemplazo del Presidente,

cuando ocurren faltas temporales o absolutas de este funcionario, indujo al Consejo Nacional Constituyente a buscar el medio de conseguir que el primer suplente constitucional del jefe de la nación estuviese identificado con éste en opiniones y tendencias, posición política y seguridad de poseer la confianza nacional. De esta suerte, ni habría riesgo de que se urdiesen intrigas para suplantarlo al Presidente, ni de que en caso de faltar éste, ya de un modo temporal, ya en absoluto, ocurriese trastorno alguno en la dirección de la política nacional y de la administración. El ciudadano llamado a ejercer la presidencia, por falta del Presidente, sería un leal amigo de éste, y no un posible adversario, y nunca se produciría una perturbación nacional por falta del primer Magistrado.

El medio imaginado por los Constituyentes es el mejor posible: consiste en señalar un período igual de duración para el Presidente y el Vicepresidente, y disponer que los dos funcionarios sean elegidos al mismo tiempo y por los mismos electores. De este modo, los dos funcionarios pertenecerán a una misma comunión política, estarán inspirados de idéntica manera, representarán una misma opinión popular, y correrán igual suerte.

Ha sido feliz inspiración la de restablecer la vicepresidencia de la República, en mala hora suprimida por la Constitución de 1853. La fijeza en la sustitución del Presidente, por medio de otro funcionario de duración permanente, no sólo es elemento de estabilidad de la nación, sino también garantía de que, en caso de faltar el primer Magistrado, no habrá interrupción en el movimiento oficial de la república.

---

*Art. 129. Para ser elegido Vicepresidente se requieren las mismas calidades que para Presidente.*

§ 129. El artículo 94 determina las cualidades necesarias para ser senador; el 115 exige estas mismas cualidades para ser Presidente de la República, y el presente artículo las requiere también para ser Vicepresidente; de modo que estos dos altos magistrados han de ser colombianos de nacimiento, ciudadanos no suspensos, mayores de treinta años, y dueños (en el goce) de una renta anual de mil doscientos pesos, por lo menos, como rendimiento de propiedades o fruto de una honrada ocupación. Esto es lo menos que puede exigirse como garantía personal de patriotismo y respetabilidad, de parte de tan altos funcionarios, que tienen en sus manos la suerte de la república; y sólo es de notar que, por inadvertencia u olvido, no se exigieran las mismas cualidades para ser Designado. A éste le basta simplemente ser colombiano y ciudadano en ejercicio.

---

*Art. 130. Corresponde al Vicepresidente presidir el Consejo de Estado y ejercer las demás funciones que le atribuya la ley.*

§ 130. Cuando los Constituyentes resolvieron restablecer el empleo de Vicepresidente de la República, no sólo quisieron asegurar así, en las mejores condiciones de identidad de origen, ideas y representación, la constante existencia, en la capital de Colombia, de un funcionario identificado con el Presidente y disponible para reemplazarle en todo momento; sino que se propusieron dar al Vicepresidente la mayor respetabilidad posible, y atribuirle ciertas funciones que, sin inmiscuirle directamente en el Gobierno ni en los demás poderes, le pusiesen en capacidad de conocer constantemente el movimiento oficial de la república, y de poder en cualquier momento suplir las faltas del Presidente, sin que la administración nacional sufriese perturbaciones o demoras por el cambio de gobernante. Con estos fines se ha atribuído al Vicepresidente



la presidencia del Consejo de Estado, lo que aumenta su respetabilidad y la del Consejo, y lo pone al corriente de los asuntos graves del gobierno, de los trabajos legislativos, así preparatorios como de codificación, y de otros negocios de notoria importancia.

---

*Art. 131. Si ocurriere falta absoluta del Vicepresidente, quedará vacante el puesto hasta el fin del periodo constitucional.*

§ 131. Las mismas razones que obraron en el ánimo de los Constituyentes para disponer que no se hiciese nueva elección de Presidente cuando éste faltase en absoluto durante su período, sino que el Vicepresidente lo reemplazase hasta el fin, se tomaron en cuenta para adoptar igual disposición con respecto al caso de falta absoluta del Vicepresidente. Aunque la Constitución no ha definido los casos de *falta absoluta* del Vicepresidente, creemos que, por analogía, debe entenderse que son los mismos determinados respecto del Presidente (artículo 124, último párrafo); por cuanto los dos magistrados están identificados en origen electivo, objeto esencial, modo y tiempo de la elección, cualidades de elegibilidad, duración en sus empleos, etc. Por lo mismo, parécenos aplicable al Vicepresidente lo dicho en nuestros §§ 122 y 124 con relación a la responsabilidad del Presidente, cuando le reemplaza, y a sus faltas absolutas o casos de vacante.

También hacemos notar el vacío que hay en la Constitución, por lo tocante al reemplazo del Vicepresidente. Pudo ser el deseo de los redactores del proyecto de Constitución que el Designado reemplazase *en todo* al Vicepresidente; pero ningún artículo da al Designado la atribución de reemplazar al Vicepresidente en el Consejo de Estado, sino en el ejercicio ocasional del Poder Ejecutivo (véase la primera parte del artícu-

lo 124). En suma, el Designado no aparece haber sido creado para reemplazar al Presidente y *al Vicepresidente*, sino sólo para ejercer el *Poder Ejecutivo*, "cuando las faltas del Presidente no pudieren, por cualquier motivo, ser llenadas por el Vicepresidente"; y esto se explica considerando que este funcionario es de origen popular, y que se quiso que con él estuviese representado directamente el elemento popular en el Consejo de Estado.

Es muy de sentir que, por lo tocante al Designado, se hubiese faltado a lo que exigían la lógica y la previsión. No pocos errores se cometen cuando se trata de evitar la discusión, sea porque ésta desagrade en absoluto, o porque los autores de una obra la estimen perfecta; y cuando se llegan a subordinar a consideraciones personales o intereses de partido, unas cuestiones que solamente deben ser resueltas conforme a los principios.

## TITULO XII

### DE LOS MINISTROS DEL DESPACHO

*Art. 132. El número, nomenclatura y precedencia de los distintos ministerios o departamentos administrativos, serán determinados por la ley.*

*La distribución de los negocios, según sus afinidades, corresponde al Presidente de la República.*

§ 132. Desde los más antiguos tiempos los jefes de gobierno, ora se les llame monarcas soberanos, presidentes de repúblicas o de cualquier otro modo, han tenido necesidad de ciertos auxiliares, encargados de estudiar los asuntos de política y administración, informar a sus jefes sobre el estado de estos negocios, proponer las resoluciones convenientes, y, una vez tomada la decisión del gobernante, darle forma, refrendarla, comunicarla y hacerla ejecutar. Estos auxiliares llevan el nombre de ministros; si son varios, encargados de diversos ramos, cada uno de los departamentos que ellos rigen se denomina *un ministerio* o secretaría de Estado, y el conjunto de estos ministerios se llama, por ampliación, *el Ministerio*, o, con relación al exterior, *el Gabinete*.

Así las funciones de los ministros, sea cual fuere la organización política del Estado, tienen la mayor importancia, como que ellos son los colaboradores, órganos y representantes necesarios del jefe del Poder Ejecutivo, y en mucha parte ejercen este poder por delegación y en nombre del supremo gobernante. Si en las monarquías absolutas los ministros dependen únicamente del jefe de la nación, y sólo ante él son responsables; y si en las monarquías constitucionales la posi-

ción de aquéllos es compleja, —pues al propio tiempo dependen del monarca y del parlamento, y son responsables ante uno y otro—, en las repúblicas tienen carácter muy análogo al segundo de los indicados.

En Colombia, conforme a la Constitución de 1886, el Gobierno lo forman indistintamente, según el caso, el Presidente y todos sus ministros, o el Presidente y el ministro del ramo respectivo. Sin el Presidente, no hay jefe del Poder Ejecutivo, y sin el ministro del ramo o departamento, o todos los ministros, en ciertos casos, la autoridad del Presidente queda paralizada, y sus actos carecen de valor y fuerza, por no tener la garantía del que los refrenda, comunica y hace ejecutar, asumiendo la responsabilidad consiguiente. Si, pues, las dos entidades juntas e inseparables son las que constituyen el Gobierno, necesario es que la ley determine todo lo relativo al origen, carácter, funciones, distinción o nomenclatura, preeminencia y modo de proceder de los ministros. De ahí las dos disposiciones que contiene el presente artículo.

En la primera parte se dispone que toca a la ley determinar el número, nomenclatura y precedencia de los distintos ministerios o departamentos administrativos; y es natural que esto dependa de la ley, por cuanto la creación de ministerios trae consigo erogaciones del Tesoro; porque la nomenclatura y organización de ellos generan muy numerosas y considerables consecuencias para la administración pública, y porque la preeminencia entre los ministros, cuando está claramente demarcada, allana muchos inconvenientes que ocurren en el funcionamiento de entidades colectivas.

No menos acertada es la disposición de la segunda parte del artículo. La simple distribución, entre los ministros, de los asuntos que éstos han de despachar, es trabajo puramente ejecutivo, nada substancial, y que depende de la experiencia que diariamente se adquiere en el ejercicio de la autoridad gubernativa. Así, la ley dice cuántos ministros ha de haber, con

qué nombres y con qué orden de precedencia; organiza en general los ministerios, determinando los empleados que han de tener, y sus funciones, sueldos, etc., y establece la nomenclatura de los departamentos, llamándolos, verbigracia, de Gobierno, de Relaciones Exteriores, de Hacienda, del Tesoro, y demás; y toca al Presidente distribuir los negocios o secciones de administración entre los diversos ministerios, según sus analogías.

---

*Art. 133. Para ser ministro se requieren las mismas calidades que para ser representante.*

§ 133. El nombramiento de un ministro es asunto de confianza, en el cual se combinan dos partes de responsabilidad: la del Presidente que nombra, y la que ha de asumir el nombrado. De ahí viene la necesidad de dar al Presidente la mayor latitud posible para nombrar sus ministros, máxime cuando él tiene grande interés, por su propio honor y conveniencia, en hacer nombramientos acertados. Consideróse, por lo tanto, que para ser ministro, bastarían las cualidades exigidas por el artículo 100 para ser representante, —esto es, ser ciudadano en ejercicio, mayor de veinticinco años, y no haber sido condenado a sufrir pena corporal. Como los ministros tienen iniciativa y voz en las Cámaras, no menos podía exigírseles que tener las mismas cualidades que los representantes. No necesitan ser colombianos de *nacimiento*, como los senadores.

---

*Art. 134. Los ministros son órgano de comunicación del Gobierno con el Congreso; presentan a las Cámaras proyectos de ley, toman parte en los debates y aconsejan al Presidente la sanción u objeción de los actos legislativos.*

*Cada ministro presentará al Congreso, dentro de los primeros quince días de cada Legislatura, un informe sobre el estado de los negocios adscritos a su departamento, y sobre las reformas que la experiencia aconseje que se introduzcan.*

*Las Cámaras pueden requerir la asistencia de los ministros.*

§ 134. La primera parte de este artículo define la calidad de ministro, tal como la hemos definido en nuestro § 132, al indicar la naturaleza de las funciones ministeriales. Por eso se establece que los ministros del Despacho (del Presidente o del Poder Ejecutivo) son órgano de comunicación del Gobierno con el Congreso; presentan a las Cámaras proyectos de ley; toman parte en los debates, y aconsejan al Presidente la sanción u objeción de los actos legislativos. Pero faltó aquí comenzar diciendo, por razón de método, lo que esencialmente califica a los ministros; es a saber: que ellos son las entidades indispensables para autorizar y refrendar los actos del Presidente, sin lo cual estos actos carecen de valor y fuerza obligatoria, como lo establece el artículo 122 en su parte final. Tal como está concebido el primer párrafo del artículo que comentamos, su objeto ha sido determinar las funciones de los ministros en relación con las Cámaras, y hacer notar que la facultad de iniciativa del Presidente, en las leyes, no ha de ejercerse directamente, sino por medio de los ministros. Se ha querido, asimismo, hacer constar la mancomunidad de los ministros con el Presidente en la sanción u objeción de los actos legislativos, y el deber que aquéllos tienen de aconsejar al jefe del Poder Ejecutivo respecto de tales actos.

No menos preciso es el deber que la segunda parte del artículo impone a los ministros, de informar al Congreso sobre el estado de los negocios que respectivamente les incumben, presentándole, dentro de los primeros quince días de cada legislatura, una memoria que dé razón de todo, con indicación

de las reformas que convenga introducir en la Legislación. Como no hay legislatura periódica sino cada dos años, —legislatura ordinaria,— debe entenderse que al haber reunión extraordinaria no están los ministros obligados a presentar sus informes de tabla; bien que siempre tienen el deber de suministrar los que les pidan las Cámaras, sobre los asuntos que ocurran. En todo caso, es patente, según este artículo, que los informes de los ministros son presentados *al Congreso*, —como es necesario para que los legisladores conozcan el estado de los negocios, y se les rinda cuenta de la gestión de éstos,— y no *al presidente*, como lo disponía la Constitución de 1863.

Para completar lo relativo a las relaciones oficiales que han de mediar entre el Congreso y los ministros, la última parte del artículo autoriza a las Cámaras, y con sobra de razón, para requerirles a que asistan a las sesiones; seguramente con el objeto de que la ilustren en sus deliberaciones y suministren los informes necesarios. Todo esto da a los ministros un carácter parlamentario, siquiera sea cooperativo, bien que ellos no son ni pueden ser miembros de las Cámaras, ni están sujetos a votos de censura, y sólo dependen de la autoridad y confianza del presidente.

---

*Art. 135. Los ministros, como jefes superiores de Administración, pueden ejercer en ciertos casos la autoridad presidencial, según lo disponga el presidente. Bajo su propia responsabilidad anulan, reforman o suspenden las providencias de los agentes inferiores.*

§ 135. Ya hemos patentizado que el presidente, como jefe del Poder Ejecutivo, es quien ejerce la autoridad gubernativa, bien que con la refrendación necesaria o concurso de los ministros. Pero también ha de tenerse presente la imposibilidad material de que el presidente entienda *por sí mismo* en todos los asuntos de su competencia, los más de ellos muy minucio-

sos y aun de mera rutina, ordinariamente sujetos a determinada tramitación y a reglas precisas preestablecidas en ciertos códigos, tales como el Fiscal o Administrativo, el Militar y otros. En estos casos, que son los más numerosos, los cotidianos y de simple procedimiento, es natural que el presidente delegue su autoridad a los ministros, respecto de los respectivos departamentos, para que despachen por sí solos, en nombre del jefe del Gobierno y en su calidad de jefes superiores de Administración, como los califica este artículo constitucional; sin perjuicio de aquellos actos que también ejecutan por autoridad propia, a virtud de disposiciones legales. Del propio modo que al proceder así los ministros son responsables de sus actos, lo son por todo lo que hacen, según sus facultades legales, con relación a las providencias de los agentes inferiores del Gobierno; y es consiguiente a las altas funciones de jefes superiores de Administración, la facultad de anular, reformar o suspender aquellas providencias. Se comprende que en todos los casos que no sean puramente rutinarios o de procedimiento ministerial común, los ministros han de informar al presidente de lo que hacen en su nombre, o deben proponerle las resoluciones que estimen convenientes.



## TITULO XIII

### DEL CONSEJO DE ESTADO

*Art. 136. El Consejo de Estado se compondrá de siete individuos, a saber: el Vicepresidente de la República, que lo preside, y seis vocales nombrados con arreglo a esta Constitución.*

*Los ministros del Despacho tienen voz y no voto en el Consejo.*

§ 136. Rarísimo es el país civilizado y bien constituido, que no cuenta entre sus instituciones una entidad mixta y de alta respetabilidad encargada de dar consejo, dictamen u opinión al Gobierno, cuando éste le consulta sobre asuntos importantes de administración; de contribuir a la obra legislativa con la preparación de códigos o de leyes orgánicas de notoria consideración; de invigilar la codificación de las leyes y hacer constar las mejores reglas de jurisprudencia, y de ejercer una especie de autoridad judicial respecto de aquellos asuntos que, siendo puramente administrativos por su naturaleza, se vuelven contenciosos y han menester la garantía de un fallo superior que corrija los desaciertos de cualesquier empleados de la Administración. Aquel cuerpo mixto lleva en casi todos los países que lo mantienen el nombre de Consejo de Estado, por cuanto es una entidad nacional que representa al Estado y es principalmente un cuerpo consultivo; y este es el nombre que da la Constitución al Consejo establecido por el título XIII.

Eminentes servicios prestó a la República el Consejo de Estado que, a virtud de la Constitución de 1832, existió hasta 1843; y durante muchos años pudo apreciarse la importancia

de aquella institución, por la falta que hacía. Ella es, no solamente garantía muy valiosa de estudio detenido y calma y acierto en la dirección de los asuntos gubernativos, sino también un buen auxiliar del Congreso en la preparación de los códigos y de las leyes de mayor importancia, y un colaborador del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial en la decisión de los asuntos contencioso-administrativos. La significación muy elevada que notoriamente tiene el Consejo de Estado, obliga a dar a los consejeros un origen muy respetable; y el carácter mixto de sus funciones indicaba la conveniencia de dar representación en aquél al elemento legislativo y al ejecutivo, cuando menos. Pero los Constituyentes quisieron aumentar la importancia y respetabilidad del Consejo de Estado, dándole por miembro y presidente nato al Vicepresidente de la República, con lo que dieron, por el mismo hecho, representación al elemento popular, de cuyo sufragio emana este alto funcionario. De ahí la composición que tiene el Consejo, en el cual figuran, a más del Vicepresidente de la República, dos consejeros nombrados por el Senado, dos que nombra la Cámara de Representantes, y dos de nombramiento del Presidente de la República, según hemos visto en los artículos 98 (inciso 2º), 102 (inciso 3º) y 120—5º.

Puesto que una de las principales atribuciones del Consejo de Estado es funcionar como Cuerpo Supremo consultivo, respecto de los actos del Gobierno, nada más natural y necesario que dar a los ministros voz, pero no voto, en el mismo Consejo: voz, para que expliquen y defiendan los actos que se consultan; y no voto, porque, caso de tenerlo, decidirían, confundiendo el consultante con el consultor, lo que es inadmisibles. La independencia de carácter y de posición es, a los ojos de todos, la primera condición de los Consejeros de Estado; por lo que nos parece a todas luces inconveniente que los miembros del Consejo sean nombrados únicamente por el Jefe del

Poder Ejecutivo, como acontece en Francia, España y Chile, o en su mayor número, como sucede en otros países.

---

*Art. 137. El cargo de Consejero es incompatible con cualquiera otro empleo efectivo.*

§ 137. Es un principio irrefutable de ciencia administrativa que ningún funcionario público es hábil, por regla general, para servir a un tiempo dos o más empleos. Esta inhabilidad existe, por la naturaleza de las cosas, ora considerando los empleos en el punto de vista de toda ocupación mental y material, esto es, de los empleos mismos, ora mirando a la posición del empleado. Todo empleo requiere cierta cantidad de trabajo (y por lo general, en horas determinadas), contracción al estudio y manejo de los asuntos confiados al que lo ejerce, un grado más o menos considerable de responsabilidad, y un cúmulo de atribuciones o deberes bien determinados; y asimismo envuelve derechos correlativos, tales como los emolumentos del que sirve el empleo, y ciertas prerrogativas. Así, el servicio de un empleo excluye, por regla general, toda ocupación distinta que pueda distraer al empleado del cumplimiento de los deberes públicos que tiene como tal.

Añádese a esto que, conforme al vasto mecanismo de organización del Estado, que es el necesario elemento de la administración pública, todos los empleos creados conducen, por diversos modos y caminos, a un mismo fin, cual es el bien común, consistente en la seguridad de los asociados y el buen manejo de los intereses del Estado. Por lo mismo, puede decirse que todos los empleos son ruedas o piezas de una sola máquina, y han de obrar simultáneamente, sin confundirse ni duplicarse, y que todos ellos se fiscalizan recíprocamente al llenar su objeto.

En cuanto a las personas o los empleados, es evidente que, así en las cosas públicas como en las privadas, nadie puede servir con acierto y eficacia, simultáneamente, a dos señores. O falta el tiempo para servir correctamente dos o más empleos, o si hay tiempo para hacerlo, el empleado está en una falsa posición: depende simultáneamente de dos superiores distintos, —pues no hay empleado que no dependa de alguien, siquiera por su origen o procedencia,— es responsable ante dos entidades distintas, percibe dos clases de emolumentos, y, en fin, está sujeto a diversos deberes y procedimientos, diversa atmósfera moral y diversos medios de acción. Salta, pues, a la mente la razón general de la incompatibilidad en el servicio de dos o más empleos.

Pero esta regla puede agravarse hasta lo absoluto y puede relajarse también con excepciones, según la naturaleza de los empleos y la importancia de los empleados. Así, ordinariamente se permite a empleados políticos, o del orden legislativo, o del administrativo, que desempeñen además funciones en el profesorado o en la beneficencia pública, ya porque éstas no envuelven ejercicio de jurisdicción; ya porque a las veces son gratuitas y casi nunca se relacionan con la política; ya, en fin, por la necesidad de llevar, por ejemplo, al profesorado a los hombres más competentes, que de ordinario desempeñan altos empleos de otra naturaleza.

Al contrario, si los empleados públicos son de muy alta categoría; si por sus funciones mismas han menester hallarse en situación muy independiente; si para no involucrar sus actos o trabajos importa que se contraigan a una sola ocupación, es patente la conveniencia de apartarles de todo otro empleo, manteniendo con rigor, respecto de ellos, el principio de la incompatibilidad. Y este es el caso de los Consejeros de Estado.

El artículo que comentamos contiene una expresión que debe ser explicada. Dice: el cargo de Consejero es incompatible con cualquier otro empleo efectivo. ¿Qué ha de entenderse

por empleo *efectivo*? Es aquel que se llama *de planta*, que se posee de firme, y no con carácter de interino o suplementario, y que se está ejerciendo con todas sus consecuencias, entre éstas, el goce de sueldo. De modo que si un ciudadano tiene el título de *suplente* para servir, llegado el caso, en la Corte Suprema o en el Congreso, mientras no lo ejerza efectivamente no tiene impedimento para servir el empleo de Consejero de Estado, puesto que sólo uno de los dos servicios es efectivo o está produciendo sus efectos.

---

*Art. 138. Los Consejeros de Estado durarán cuatro años, y se renovarán por mitad cada dos.*

§ 138. El mismo plan que se adoptó respecto de los senadores, se aplicó, y seguramente con mayor razón, en cuanto a los Consejeros de Estado. Se consideró que en este importante y elevado cuerpo debía mantenerse un constante conocimiento de los negocios que le competen, unidad en los trabajos, continuidad en la tradición consultiva, codificadora y jurídico-administrativa; todo con el fin de asegurar el acierto en todos los actos de los consejeros. Y estos resultados no habrían podido obtenerse, si el Consejo fuese renovado en su totalidad cada cuatro años, al completarse el período de duración constitucional de los consejeros. De ahí la disposición de este artículo, que manda renovarlos por mitad cada dos años.

Para facilitar esta renovación gradual, los Constituyentes adoptaron ciertas disposiciones transitorias (artículo E, Título XXI, adicional) que allanaron toda dificultad. Por la primera vez fueron nombrados los seis consejeros (a más del Vicepresidente de la República), y cada uno quedó designado para durar dos o cuatro años. En 1888 el Senado, la Cámara de Representantes y el Presidente nombrarán, cada cual, un conse-

jero, en reemplazo del nombrado por dos años en 1886; y después, a cada bienio, seguirán nombrando un consejero, durando todos los nombrados por el término de los cuatro años constitucionales.

Algo muy semejante habrá de disponer la ley electoral, respecto de la renovación de los senadores.

---

*Art. 139. Para el despacho de los negocios de su competencia se dividirá el Consejo en las secciones que la ley o su propio reglamento establezcan.*

§ 139. Era asunto puramente reglamentario la determinación del modo con que habría de funcionar el Consejo de Estado; por eso se dejó a la ley, y en su defecto al reglamento que se diese la corporación, el estatuir lo conveniente sobre el despacho de los negocios en que ella conoce. Este artículo apenas deja comprender que el Consejo *deberá* dividirse en *secciones*; lo que es muy natural, atendidas la importancia y variedad de las atribuciones que le han sido conferidas, y la conveniencia de introducir buen método en todos los trabajos.

---

*Art. 140. La ley determinará el número de suplentes que deban tener los consejeros, y las reglas relativas a su nombramiento, servicio y responsabilidad.*

§ 140. Se comprende que los Consejeros de Estado se hallan en el mismo caso que todos los demás funcionarios públicos: fácilmente pueden ocurrir faltas de ellos, temporales o absolutas, y es, por lo mismo, necesario que tengan suplentes, para su reemplazo en cualquiera circunstancia. La ley ha determinado lo que el Consejo Legislativo estimó conveniente, como

lo previene este artículo, así por lo tocante al número de suplentes de los consejeros, y al modo de nombrarlos, como a su servicio y responsabilidad. A este propósito haremos notar cuán desalumbrado anduvo el Consejo Legislativo, cuando expidió por primera vez (20 de septiembre de 1886) la ley orgánica del Consejo de Estado, que objetó el Poder Ejecutivo. Allí se dispuso, entre otras cosas, que los Consejeros de Estado nombraran sus propios suplentes, cosa contraria a los principios de buena administración. Es natural que la fuente de una corporación lo sea igualmente para los miembros principales de ésta y sus suplentes; o al menos, que si los principales emanan de alto origen, tengan los suplentes un origen semejante. Es repugnante que los principales nombren a sus propios suplentes, con desprecio de las entidades que a ellos mismos les han nombrado. Así, lo natural y lógico es que aquellas mismas entidades (las Cámaras y el Presidente) que nombran los consejeros principales, nombren de igual modo los suplentes. Una ley expedida en octubre de 1886 lo dispuso de esta manera, corrigiendo el error primeramente cometido. Conforme a ella, los suplentes son nombrados, respectivamente, por las mismas entidades que nombran a los principales.

---

*Art. 141. Son atribuciones del Consejo de Estado:*

*1ª Actuar como Cuerpo Supremo consultivo del Gobierno, en asuntos de administración, debiendo ser necesariamente oído en todos aquellos que la Constitución y las leyes determinen. Los dictámenes del Consejo no son obligatorios para el Gobierno, excepto cuando vote la conmutación de la pena de muerte.*

*2ª Preparar los proyectos de ley y códigos que deban presentarse a las Cámaras, y proponer las reformas que juzgue convenientes en todos los ramos de la Legislación.*

*3ª Decidir, sin ulterior recurso, las cuestiones contencioso-administrativas, si la ley estableciere esta jurisdic-*

*ción, ya deba conocer de ellas en primera y única instancia, o ya en grado de apelación.*

*En este caso el Consejo tendrá una sección de lo contencioso-administrativo con un fiscal, que serán creados por la ley.*

*4º Llevar un registro formal de sus dictámenes y resoluciones, y pasar copia exacta de él, por conducto del Gobierno, al Congreso en los primeros quince días de sesiones ordinarias, exceptuando lo relativo a negocios reservados, mientras haya necesidad de tal reserva.*

*5º Darse su propio reglamento, con la obligación de tener en cada mes cuantas sesiones sean necesarias para el despacho de los asuntos que son de su incumbencia.*

*Y las demás que le señalen las leyes.*

§ 141. En este artículo se especifican con bastante precisión, en la forma de atribuciones, los objetos que habíamos indicado someramente como propios del Consejo de Estado; y cada uno de los incisos determina uno de los caracteres de la institución, aparte de la atribución de darse su propio reglamento, con el cual se facilita el ejercicio de todas sus funciones. El Consejo tiene facultades que le dan cuatro aspectos, a saber:

El de Cuerpo Supremo consultivo;

El de preparador de trabajos en la obra de la Legislación;

El de Tribunal en lo contencioso-administrativo; y

El de concurrente a formar la jurisprudencia nacional y a fiscalizar los actos del Gobierno.

Analicemos brevemente estos cuatro caracteres.

A. Como cuerpo consultivo del Gobierno, no solamente actúa el Consejo de Estado, sino que es *Supremo* Cuerpo consultivo; de modo que sus dictámenes son de la más alta respetabilidad posible. Esos dictámenes se refieren a todos los actos que el Gobierno consulte, y son de dos clases: unos emitidos a virtud de obligatoria consulta, y otros emitidos porque el Gobierno lo solicita libre y espontáneamente. En el común de los casos no está obligado el Poder Ejecutivo a proceder



conforme a los dictámenes del Consejo, porque así lo requieren la libertad y responsabilidad del Gobierno; pero en toda circunstancia tienen que ser muy respetables, precisamente por la importancia propia del Consejo. Ya hemos mencionado, al tratar de otros artículos, los casos en que el Presidente tiene el deber de oír el *previo* dictamen del Consejo de Estado; por lo que aquí nos limitamos a recordarlos, citando los artículos respectivos, que son:

El 118 (inciso 2º), para el caso de convocar el Congreso a sesiones extraordinarias;

El 119 (inciso 6º), para conmutar la pena de muerte, y para conceder indultos por delitos políticos y rebajas de penas por los comunes;

El 120 (inciso 10:), para aprobar convenios, en receso del Congreso, —caso en que es indispensable que el dictamen del Consejo de Estado sea *favorable*;

El mismo artículo 120 (incisos 12 y 13), para permitir, en receso del Senado, el tránsito de tropas extranjeras, y para permitir también las estaciones de buques extranjeros de guerra en aguas de la nación;

El 121, para declarar turbado el orden público, y, en consecuencia, asumir facultades extraordinarias; y

El 208, para que el Consejo de ministros pueda abrir créditos suplementales o extraordinarios, en determinadas circunstancias.

A más de estos casos, las leyes pueden imponer al Presidente la obligación de oír el dictamen del Consejo de Estado, según lo estatuye, en su primer inciso, el artículo que analizamos.

Es de notar asimismo que, cuando se trata de una conmutación de pena de muerte, es obligatorio para el Presidente obrar conforme al dictamen del Consejo de Estado, si éste es favorable a la conmutación.

Es también de advertir que la facultad consultiva del Consejo de Estado no es absoluta: está limitada a los asuntos *de administración* que le consulte *el Gobierno*; de modo que no debe extenderse a los asuntos legislativos ni a los judiciales, ni tampoco a dar dictamen a *ninguna entidad distinta del Gobierno*, ni a éste cuando no se lo pide.

B. La defectuosa redacción del inciso 2º se presta a una viciosa interpretación que sería contradictoria con otras disposiciones constitucionales. En efecto, al decir: "Preparar *los proyectos de ley* y Códigos que *deban presentarse* a las Cámaras", a primera vista parece referirse a *todos* los proyectos de ley y Códigos que hayan de presentarse a las Cámaras, por cualesquiera entidades o personas; lo que sería inadmisibles, puesto que la Constitución reconoce el derecho de libre iniciativa (salvo muy determinadas excepciones) a los senadores y representantes, a las comisiones parlamentarias y a los ministros. Así, debe entenderse la atribución 2ª como si dijera: "Preparar los proyectos de ley y de códigos que el Gobierno resuelva presentar o proponer a las Cámaras", etc. De esta regla se exceptúan los proyectos de leyes que establezcan contribuciones u organicen el ministerio público, cuya iniciativa pertenece exclusivamente a la Cámara de representantes (artículo 102 inciso 2º); y los de leyes sobre materia civil y procedimientos judiciales, pues éstas no pueden ser *modificadas* sino a virtud de proyectos presentados por las comisiones permanentes especiales de una y otra Cámara, o por los ministros del Despacho (artículo 80, inciso 2º). Si, pues, el Consejo de Estado redacta proyectos de leyes o de Códigos sobre materia civil o procedimiento judicial, no pueden ser propuestos al Congreso, sino por medio de los ministros o de las comisiones permanentes especiales de las Cámaras. En cuanto a reformas de la Legislación, puede el Consejo proponer directamente todas las *demás* que estime convenientes, no con *iniciativa* parlamentaria, pero

sí en la forma de *indicaciones* para que se formulen en proyectos.

C. Con frecuencia ocurren asuntos puramente administrativos que, como todos los de su clase, han de ser considerados y resueltos por el Gobierno, o por sus agentes, y que, siendo de difícil resolución, no pueden ni deben ser llevados al Congreso (porque no son materia de ley, sino de ejecución de ley), ni tampoco a los tribunales, porque no son del dominio del Derecho civil ni del penal. Unos asuntos de tal naturaleza, que se complican y vuelven oscuros, ya por confusión en los hechos, ya por obscuridad de la ley, son los que se llaman contencioso-administrativos, porque pertenecen a la Administración y envuelven contienda. Si el Gobierno o sus agentes resolviesen en estos asuntos por sí solos, no solamente procederían como juez y parte, lo que es inadmisibles, sino que en muchos casos no habría suficientes garantías para los funcionarios públicos y particulares a quienes pudiesen perjudicar las decisiones administrativas. Para subsanar estos inconvenientes, la Constitución permite que las leyes establezcan una jurisdicción especial en asuntos contencioso-administrativos, y en tal caso da autoridad al Consejo de Estado para conocer, ya sea en primera y única instancia, ya en grado de apelación, según el procedimiento que las leyes determinen.

Nadie mejor llamado a ejercer esta jurisdicción que el Consejo de Estado, ora porque representa en cierto modo, por su origen, a la nación entera, al Congreso y al Poder Ejecutivo; ora porque la Constitución le asegura una independencia que es garantía de la rectitud de sus decisiones; ora, en fin, porque el hábito de ocuparse en la redacción de códigos y leyes y en oír consultas sobre negocios administrativos, le pone en aptitud de fallar con acierto, cuando se trata de un asunto contencioso entre la Administración y los empleados públicos o los particulares, en que lo más substancial y decisivo es la recta aplicación de las leyes administrativas.

D. Es de sumo interés que las decisiones del Consejo de Estado sean coleccionadas y comunicadas en conjunto al Congreso, a más de la publicación que ordinariamente ha de dárseles, cuando el asunto no exige reserva. Por una parte, la concordancia de aquellas decisiones en diversos casos análogos, va formando jurisprudencia, así para la inteligencia de la Constitución como de las leyes administrativas; y la fijación de la jurisprudencia es un bien inestimable, por cuanto establece orden y claridad en todo, evita dudas y dificultades y es fuente de seguridad para el Estado y los particulares. Por otra, la comunicación que el Consejo de Estado hace al Congreso, de las decisiones que dicta en cada bienio, sirve para fiscalizar al Gobierno, y para apreciar la rectitud y el acierto con que haya procedido en los asuntos en que el Consejo ha dictaminado. De ahí la conveniencia de la 4ª atribución que este artículo le confiere.

E. Justo y necesario es que toda corporación se dé su reglamento, libremente discutido y aprobado, con el fin de facilitarse el ejercicio de sus funciones, y sin que ninguna otra entidad intervenga en el asunto. La única condición precisa de todo reglamento, implícitamente obligatoria, es la de acomodarlo a la naturaleza, los fines, deberes y atribuciones del cuerpo que lo expide; pues de otra suerte se violaría el espíritu o el texto de la Constitución o de la ley de cuyas disposiciones emana el mismo cuerpo. Es, por lo tanto, inadmisibles toda pretensión de someter a la aprobación o reforma de otra entidad pública, el reglamento que se dé el Consejo de Estado, y así lo quiere la Constitución, puesto que en el inciso 5º de este artículo dice: "*Darse su propio reglamento*", etc., y el Consejo no se lo daría, si lo sujetase a extraña intervención. Sólo en el caso de que fuese ilegal o inconstitucional, tocaría al Legislador decidir el punto, o al Tribunal encargado de exigir responsabilidad a los consejeros.

*F.* Por último, el artículo que comentamos deja al Legislador la saludable facultad de conferir al Consejo de Estado otras atribuciones, a más de las constitucionales. Se comprende que estas atribuciones adicionales, nunca podrán ser de aquellas que la Constitución confiere expresamente a otras corporaciones o entidades, o que, conforme a precepto constitucional, han de ser ejercidas libremente. Con estas salvedades, las leyes pueden extender las atribuciones del Consejo de Estado; pero nunca sería conveniente ninguna atribución nueva que desvirtuase la institución del Consejo, apartándole de su órbita natural.

## TITULO XIV

### DEL MINISTERIO PÚBLICO

*Art. 142. El ministerio público será ejercido, bajo la suprema dirección del Gobierno, por un Procurador general de la Nación, por los fiscales de los tribunales superiores de Distrito y por los demás funcionarios que designe la ley.*

*La Cámara de representantes ejerce determinadas funciones fiscales.*

§ 142. La función de administrar los intereses del Estado, por una parte, y por otra, la de administrar justicia, hacen necesaria, en todos los negocios relacionados con estas dos formas de administración, la presencia de una entidad que represente al propio tiempo a la Sociedad y al Estado, y que, por lo tanto, haga oír la voz de estas grandes creaciones (natural la una y convencional la otra), no en defensa de un interés determinado, ciegamente protegido, sino en defensa de la justicia. Cuando se trata de prevenir o castigar delitos, o de investigar cualesquier hechos que pueden estar sujetos a responsabilidad y penalidad, a virtud de su derecho y deber de conservación la sociedad tiene un doble interés perfectamente legítimo: el de procurar que ningún hecho culpable permanezca impune, y el de impedir que la inocencia sea perseguida u ofendida. De un modo u otro, lo que importa es el amparo del bien, que se evite el mal, y consiguientemente, que se mantenga la defensa y seguridad de la justicia. Esta defensa constituye por sí sola un *ministerio*; sin que sea dado al Poder Judicial el cuidado de ejercerlo, una vez que los jueces no defienden ni

acusan, sino que deciden o fallan entre la acusación y la defensa, con una imparcialidad que debe ser absoluta.

Asimismo, cuando se trata de la administración de los intereses del Estado, es necesario que haya quien fiscalice esta administración, ejerciendo una atenta vigilancia que impida causar perjuicios a la hacienda común, que es la riqueza y sustento del Estado mismo. Defender sus rentas, su Tesoro, sus instituciones orgánicas, es defenderle la existencia misma, y esta defensa constituye también un ministerio fiscal.

Los dos ministerios que hemos caracterizado, —tan perfectamente armónicos como lo son los intereses, derechos y deberes de la sociedad y del Estado—, se juntan en un funcionamiento regular y permanente, en un organismo que las leyes sistematizan, y este organismo y ese funcionamiento componen una entidad que se llama el *ministerio público*. Como los intereses de la sociedad y del Estado están vinculados a la nación entera, y aparecen en todas las escalas de la administración de justicia y de la gestión fiscal, fuerza es que en todas partes esté representado el ministerio público, desde su más alta forma (en todo lo *nacional*), hasta la más pequeña circunscripción o municipio. De esto mismo se desprende la necesidad de una organización descendente, desde un jefe superior del ministerio público hasta la ínfima escala; de modo que, así como existe la nación entera, y ésta se divide para su administración en departamentos, provincias y distritos, así también debe tener el ministerio público su representante en Colombia entera y en cada una de las secciones.

Estas consideraciones conducen lógicamente a sostener la conveniencia de que el jefe superior del ministerio público tenga y ejerza autoridad en la nación entera sobre los inmediatos agentes fiscales (los de los departamentos), éstos sobre los de las provincias, y estos últimos sobre los de los distritos municipales; con lo que todo el personal de los fiscales o per-

soneros públicos formará un cuerpo armónico y estará sujeto a completa disciplina y a identidad de reglas y procedimientos.

Pero ¿podrá sostenerse que el ministerio público es una entidad independiente de *todos* los poderes nacionales? Parécenos que la afirmativa es inadmisibile. Por una parte, es contrario a los principios de unidad y armonía del gobierno el admitir la existencia de cuerpos, entidades o funcionarios que, sin pertenecer a alguna de las ramas del poder público, estén libres de toda dependencia; y esto ha de suceder con el ministerio público aunque forme una rama especial del servicio de la república. Ninguna analogía tiene el ministerio fiscal con el Poder Legislativo, no obstante la atribución acusadora que, por necesidad, tiene en ciertos casos la Cámara de representantes. Tampoco el ministerio público puede ser confundido con el Poder Judicial, puesto que las funciones del que acusa o defiende son muy diferentes de las del que juzga; y aunque ese ministerio es un auxiliar de la justicia, sería monstruoso que recibiese órdenes o instrucciones de los juzgados o tribunales. ¿Qué cosa es, pues, el ministerio público? Es un elemento de fiscalización, y representa el principio de ponderación y el de cooperación en el fin supremo del gobierno: la justicia. La lógica y la necesidad nos conducen, por lo mismo, a admitir que todo el ministerio público debe estar sometido a la vigilancia del Gobierno, —dado que a éste incumbe velar por el mantenimiento del orden, por que los juzgados y tribunales administren pronta y cumplida justicia, y por la buena administración de las rentas, del Tesoro y de cuanto constituye la hacienda del Estado. Mas no por eso ha de estar en una condición que lo adultere. Así, sería perfectamente racional que los nombramientos de todos los fiscales o personeros públicos fuesen hechos en escala descendente, en esta forma: el Procurador general de la Nación, nombrado y amovible por la Cámara de representantes; los fiscales de los tribunales superiores, nombrados y amovibles por el Procurador; los fiscales



subalternos o de Circuito, a su vez, dependientes de los fiscales superiores; y los personeros municipales, bajo la dependencia de los de Circuito. Esto parece ser lo más lógico; pero no lo entendió así la mayoría de los Constituyentes, y atribuyeron todos los nombramientos y remociones al Gobierno, de quien depende el ministerio público en absoluto.

---

*Art. 143. Corresponde a los funcionarios del ministerio público defender los intereses de la nación; promover la ejecución de las leyes, sentencias judiciales y disposiciones administrativas; supervigilar la conducta oficial de los empleados públicos; y perseguir los delitos y contravenciones que turben el orden social.*

§ 143. El presente artículo define claramente los objetos del ministerio público, reduciendo a fórmula precisa las doctrinas de la ciencia constitucional y de la administrativa. La naturaleza del ministerio fiscal es tan evidente, que ella misma determina las funciones propias de los que lo ejercen. De ahí la enumeración que se hace:

Defender los intereses de la nación, en todo aquello que puede afectar a la hacienda pública;

Promover la ejecución de las leyes, sentencias judiciales y disposiciones administrativas, por cuanto el orden social está interesado en que todo lo que el legislador, los tribunales y los gobernantes disponen, sea debidamente cumplido;

Supervigilar la conducta oficial de los empleados públicos, cosa de suma necesidad, así para garantía de los derechos del Estado y de los particulares, como para hacer efectiva la responsabilidad en que aquellos empleados puedan incurrir, si no proceden conforme a la pauta que la Constitución y las leyes les trazan; y

Perseguir los delitos y contravenciones que turben el orden social; lo que equivale a servir a la justicia, que está igual-

mente interesada en la represión de todo abuso y en la protección constante que se dé al derecho, ya resida éste en el Estado, ya en los particulares.

---

*Art. 144. El período de duración del Procurador general de la Nación será de tres años.*

§ 144. Una saludable reacción se produjo en el ánimo de los colombianos, después de veintidós años de práctica de la Constitución de 1863, que creó la desorganización permanente del servicio público, a título de establecer, con muy breves períodos de duración de los empleados, la alternabilidad en todos los empleos. Presidencia de la República, plazas de senadores y representantes, ministerio público, y todos los demás empleos nacionales, con sólo una excepción, estaban sujetos a la mezquina duración de dos años. El buen gobierno era así imposible, y la inestabilidad, el desorden, la inseguridad de lo provisional, reinaban en todo. Apenas sí en la Corte Suprema había alguna seriedad de trabajo, de estudio y representación, debida al excepcional período de cuatro años de duración señalado a los magistrados.

Por lo tocante al Procurador general de la Nación, ¿qué práctica ni qué ciencia profunda de su ministerio podía adquirir este alto funcionario en dos años de ejercicio solamente? ¿Qué independencia podía tener, obligado en el segundo año de su período a esforzarse por conseguir de la Cámara de representantes su reelección, poco menos que imposible ante las intrigas de los aspirantes y las falsas ideas de alternabilidad que privaban en nuestros congresos? La reacción de las ideas se hizo sentir, y aunque no se dio al Procurador general una duración suficiente (que debiera ser igual al período del Presidente que lo nombra), siquiera se le aumentó en algo el menudado período que hasta 1885 tenía asignado. Algo podrá ha-

cer en tres años para organizar o mejorar y dirigir con tino el ramo de cuyo servicio es jefe; y la ciencia, experiencia, probidad y energía de que dé pruebas, le servirán de título de merecimiento para ser mantenido en su puesto, si así conviene a la república.

---

*Art. 145. Son funciones especiales del Procurador general de la nación:*

*1º Cuidar de que todos los funcionarios públicos al servicio de la nación desempeñen cumplidamente sus deberes.*

*2º Acusar ante la Corte Suprema a los funcionarios cuyo juzgamiento corresponda a esta corporación.*

*3º Cuidar de que los demás funcionarios del ministerio público desempeñen fielmente su encargo, y promover que se les exija la responsabilidad por las faltas que cometan.*

*4º Nombrar y remover libremente a los empleados de su inmediata dependencia.*

*Y las demás que le atribuya la ley.*

§ 145. Toca a la ley organizar el ministerio público en su totalidad, asignarle sus atribuciones en todos los negocios en que tiene participación, determinar a quiénes incumbe nombrar y remover los diversos fiscales, personeros o procuradores, y establecer entre éstos las necesarias relaciones, clasificándoles en escalas diversas. La Constitución debía limitarse, y se limita, a determinar lo relativo al jefe del ministerio público, que lo es el Procurador general de la Nación; por lo que, después de estatuir sobre su nombramiento, duración, objeto y demás condiciones generales, le especifica en este artículo sus particulares atribuciones. Estas son las naturales y necesarias; a saber:

1º Cuidar de que todos los funcionarios públicos al servicio de la nación desempeñen cumplidamente sus deberes; —función de vigilancia o fiscalización que es uno de los más precisos

elementos de buen gobierno, dado que cada funcionario es una rueda del mecanismo administrativo, sin cuyo exacto funcionamiento hay perturbación en el orden general de la administración;

2<sup>º</sup> Acusar ante la Corte Suprema a los funcionarios cuyo juzgamiento corresponda a esta corporación, —que son los designados en los artículos 97 (inciso 3<sup>º</sup>), 102 (inciso 4<sup>º</sup>) y 151 (incisos 6<sup>º</sup> y 7<sup>º</sup>), y los demás que las leyes sometan a juicio ante la Corte, como son los altos funcionarios políticos, diplomáticos, militares y jefes de oficinas de cierta categoría. No debe entenderse que sea siempre obligatorio para el Procurador general el *acusar*, aunque así esté formulada la atribución. Lo que le es obligatorio es intervenir y actuar, como representante de la vindicta nacional, en los juicios de que trata el inciso 2<sup>º</sup>; pero es obvio que acusará o no acusará, según que la acusación le parezca o no justa, sujetándose a responsabilidad si yerra.

3<sup>º</sup> Cuidar de que los demás funcionarios del ministerio público desempeñen fielmente su encargo, y promover que se les exija la responsabilidad por las faltas que cometan. Esta es una de las formas de la fiscalización, pues ya no se trata de llevar la voz como acusador, sino de ejercer una constante vigilancia, mantener cierta disciplina en todo el personal del ministerio público, y cuidar de que todo éste funcione con la regularidad debida.

4<sup>º</sup> Nombrar y remover libremente a los empleados de su inmediata dependencia. Esta atribución es rigurosamente necesaria, ya porque no hay disciplina posible en ninguna oficina, si todos sus empleados no dependen de su jefe, sujetos a que éste, después de nombrarles para servir sus destinos, les pueda corregir, y en caso necesario destituir; ya porque no sería razonable exigir entera responsabilidad al Procurador general, por su mal desempeño, si él no tuviese la facultad de rodearse, para cumplir con sus deberes, de subalternos de su satisfacción que le inspirasen entera confianza. Así, es principio general de

ciencia administrativa (al cual no debe faltarse sino en casos excepcionales, como el de manejo de fondos públicos, en el que conviene que los empleados se fiscalicen recíprocamente) que toda corporación y todo jefe de un ministerio o departamento, ha de tener la facultad de nombrar y remover libremente a sus subalternos inmediatos.

## TITULO XIX

### DE LA HACIENDA

*Art. 202. Pertenecen a la república de Colombia:*

*1º Los bienes, rentas, fincas, valores, derechos y acciones que pertenecían a la Unión Colombiana en 15 de abril de 1886.*

*2º Los baldíos, minas y salinas que pertenecían a los Estados, cuyo dominio recobra la Nación, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros por dichos Estados, o a favor de éstos por la Nación a título de indemnización.*

*3º Las minas de oro, de plata, de platino y de piedras preciosas que existan en el territorio nacional, sin perjuicio de los derechos que por leyes anteriores hayan adquirido los descubridores y explotadores sobre algunas de ellas.*

§ 202. Cosas muy distintas son la *Sociedad* y el *Estado*. La primera es simplemente el conjunto de los individuos y familias, con la sola organización que proviene de las leyes naturales, comprendidas, formuladas y explicadas por las leyes civiles, o a falta de leyes escritas, por las reglas, prácticas y tradiciones que la sabiduría popular establece. La sociedad, en los tiempos primitivos del hombre, ha podido formarse, desarrollarse y vivir sin el Estado, y cuando ha llegado a esta forma u organización, ha sido a virtud de un progreso muy considerable y complicado.

Por el contrario, el Estado es imposible sin la sociedad: es un resultado de ésta, que su simple organización civil adelanta hasta constituir en su propio seno un organismo político, obra

de razón y de experiencia. El Estado es un compuesto de sociedad, territorio, instituciones y gobierno, y desde que estos cuatro elementos se combinan y penetran recíprocamente, formando un organismo, la entidad que de allí surge es una *persona* con razón de ser, con vida propia, y con un cúmulo de fuerzas que son expresión de las fuerzas naturales que residen en los componentes, agrandadas a virtud de su combinación. El cúmulo de estas fuerzas es lo que se llama soberanía o poder supremo, porque se sobrepone a todas las fuerzas individuales residentes en la sociedad, y porque las representa por igual y les imprime simultáneamente eficacia y moderación, equilibrándolas conforme a la justicia.

Aquella gran *persona* que se llama el Estado, bien que vive de la sociedad, porque en ésta tiene su fundamento, ha menester un cúmulo de elementos propios que le ofrezcan medios seguros de mantener y hacer respetar su *personalidad*. No le basta dar leyes, ejecutarlas y aplicarlas con su autoridad de *gobierno*: necesita algo más permanente, tangible y eficaz; necesita ser obedecida y servida por agentes de su confianza; contar con una fuerza organizada para hacer coercitivas sus órdenes, en caso necesario; crearse medios seguros de subsistencia personal; tener, en suma, un Tesoro, un cúmulo de Rentas con qué atender a sus erogaciones con la conveniente independencia. Eso, considerado como activo y pasivo, como riqueza *propia* del Estado, es lo que se llama la *Hacienda pública* o nacional, y de sus elementos esenciales trata el título presente.

Como la República de Colombia es no solamente persona internacional y política, sino también persona histórica, que ha pasado por las vicisitudes propias de una existencia física o natural, de una existencia pasiva de conquista o colonial, y de una existencia independiente y republicana; y como en el segundo de estos períodos su nombre propio ha sufrido modificaciones; necesario era que la Constitución declarase explí-

citamente qué bienes, valores, derechos y acciones habían de componer la Hacienda de la nación unitaria que se reorganizaba con los extinguidos Estados federales. Y tanto más necesaria era esta declaración, cuanto los Estados, ya por derecho propio, como *soberanos*, ya a virtud de cesiones prodigadas por el Congreso federal, habían figurado como dueños de muchos bienes, sin cuya propiedad y posesión era imposible que la república soportase las nuevas cargas que habían de pesar sobre su Tesoro, una vez que se restableciese la antigua unidad. Tales cargas son, en efecto, muy considerables, en cuanto se refieren al orden público y la Fuerza armada, a la Administración de justicia, al Crédito público, y al personal y material del Gobierno político, en el que una sola entidad soberana se sustituye a diez gobiernos soberanos.

A. A llenar el objeto indicado tiende el artículo 202; y ante todo, defínense como bienes, rentas, fincas, valores, derechos y acciones de la nueva República de Colombia, todos los que pertenecieron a la *Unión Colombiana*, denominación que tuvo la nación desde que fue expedida la Constitución de 1863. Como esta Constitución determinó lo que pertenecía entonces a la república, era claro que en la sola designación que se hacía de la "Unión Colombiana", quedaba comprendido todo lo pasado, según la situación de Hacienda existente el día en que se sancionaba la nueva Constitución. Por lo mismo, cualquiera alteración que se hubiese hecho hasta el 5 de agosto de 1886, ya disminuyendo los bienes, fincas, valores, derechos y acciones de la república, ya aumentándolos, había de ser fundamental en la materia. Asimismo, si la nación tornaba a ser el único soberano, a ella volvía el dominio de todo, y consiguientemente las obligaciones correlativas; y por lo tanto, los departamentos (que no son herederos de los Estados, sino que los sustituyen con muy diferente condición y organización) no podían tener otros bienes y derechos que aquellos que la república voluntariamente les *adjudicase*. Consideróse conveniente



fijar una fecha para la transformación fiscal, y por razones de conveniencia se señaló el 15 de abril de 1886, época en que el Gobierno había determinado cierta separación muy importante entre los bienes y rentas de la Nación y los de los nueve Estados que han quedado extinguidos.

Pero si la república recuperaba todo lo que había pertenecido a los Estados, como único soberano, y simultáneamente adjudicaba determinados bienes, derechos, valores y acciones a los departamentos, también por acto de soberanía, es obvio que tan inviolables son las disposiciones *reivindicatorias* que contiene el artículo 202, como las *adjudicatorias* que se encuentran en el 188. Lo que se ha adjudicado a los departamentos les pertenece tan exclusivamente, como a la nación pertenece lo que ella se ha reservado, mientras no se reforme la Constitución; y tan grave sería el atentado que los privase de lo suyo, como el de usurpar a la república lo que es de pertenencia de ésta.

B. Fuera de los bienes, derechos, etc. designados en la primera parte del artículo 202, el Legislador Constituyente quiso que particularmente perteneciesen a la Hacienda nacional los baldíos (abreviación de *tierras baldías*), minas y salinas que pertenecían a los Estados. Mas esto, como era justo, debía ser sin perjuicio de los derechos constituídos por los mismos Estados a favor de terceras personas, o de los constituídos por la nación a favor de los mismos Estados, a título de indemnización por algunos bienes recuperados. De esta suerte, si bien quedaban respetados los hechos que se hubieran consumado y los derechos que se hubiesen establecido, con ocasión de las tierras baldías y las minas y salinas antes donadas a los Estados, todos estos bienes, como que afectan a grandes intereses sociales, volvían a ser propiedad exclusiva de la Nación, sin pasar a los departamentos como adjudicatarios.

Se comprende el objeto de esta reivindicación. Las tierras baldías, base de futuras concesiones y colonizaciones, interesan

mucho a la nación entera, como que de su acertada aplicación depende la solución de gravísimos problemas sociales; las minas han de ser el mayor fundamento de la prosperidad económica de Colombia, y mal podría funcionar una legislación uniforme sobre este ramo industrial, si el propietario de ciertas minas existentes y por denunciar no fuese la república entera; y, en fin, siendo el producto de las salinas artículo de primera necesidad, no era conveniente dejar la propiedad de ellas distribuída entre diversas entidades competidoras, de las cuales algunas podrían oprimir a los consumidores.

C. Por último, el inciso 3º del artículo que analizamos declara, conforme a las antiguas tradiciones fiscales, que pertenecen nuevamente a la república las minas de oro, de plata, de platino y de piedras preciosas que existen en el territorio nacional; también sin perjuicio de los derechos que por leyes precedentes hayan adquirido los descubridores y explotadores sobre algunas de ellas. De esta suerte, las minas no descubiertas o no beneficiadas subsisten como una riqueza yacente que pertenece a la Nación, pudiendo ésta adjudicarlas como convenga, según las leyes; y aquellas cuyo laboreo se había reservado el Gobierno nacional, permanecen como del dominio absoluto de Colombia. Concíliase así el legítimo interés de la Hacienda pública con el de la industria minera, a la cual ofrecen las leyes amplias facilidades para descubrir y denunciar, adquirir y beneficiar las minas cuya propiedad se ha reservado la Nación.

---

*Art. 203. Son de cargo de la república las deudas exterior e interior, reconocidas ya, o que en lo sucesivo se reconozcan, y los gastos del servicio público nacional.*

*La ley determinará el orden y modo de satisfacer estas obligaciones.*

§ 203. Si en todo orden de relaciones morales, políticas y civiles son correlativos los derechos y las obligaciones, forzosa-

mente el reconocimiento de un activo acarrea el del pasivo correspondiente. Si el Estado es una persona que contrata y contrae deberes y adquiere derechos, como que tiene intereses propios y negocios, natural es que pueda contratar empréstitos, o convertir algunos créditos en deudas, ya flotantes o de su Tesorería, ya consolidadas o de indefinida inscripción; haciendo por este modo uso del crédito, como cualquier especulador o negociante. El conjunto y organización de estos negocios del Estado, es lo que se llama ramo o negociado del Crédito público; y si las leyes sirven para organizarlo y dirigirlo, su base fundamental es el reconocimiento de las deudas existentes. La fe pública exige que, al verificarse una transformación política de la Nación, ésta reconozca explícitamente como suyos los créditos pasivos que gravaban su Hacienda en la situación precedente. De ahí que el artículo 203 determine de un modo general las deudas que la república unitaria reconoce a su cargo, así como los gastos que pesan sobre su Tesoro.

Ninguna dificultad hay para esto, dado que es clarísima la disposición, así por lo ya reconocido, como por lo que *después* se reconozca; pero sí hay algo que explicar por lo tocante a los gastos. Por el hecho de declarar la Constitución que son de cargo de la *república* los gastos del *servicio público* (todo el servicio, se entiende), ¿ha de comprenderse que todos los gastos están sujetos a centralización rigurosa? No; esos gastos son todos de *la Nación*, puesto que en el régimen unitario el servicio público ha de ser solidario; pero el *orden* y *modo* de hacerlos, y el tesoro general o local de donde salgan los dineros para pagar el servicio, son puntos que determinan las leyes, como asunto de administración, y a esto conduce el párrafo final del artículo 203.

---

*Art. 204. Ninguna contribución indirecta ni aumento de impuesto de esta clase, empezará a cobrarse sino seis*

*meses después de promulgada la ley que establezca la contribución o el aumento.*

§ 204. Con toda propiedad puede decirse que los dos artículos precedentes son de puro derecho privado o civil de Colombia, puesto que solamente se refieren a la constitución de su activo y su pasivo fiscal. Y del mismo linaje son los artículos 206 y 208, en parte, que analizaremos después. Mas no acontece lo propio respecto de los artículos 204, 205, 207 y parte del 208, que pertenecen realmente al Derecho público interno: y así nos parece, porque estos artículos contienen disposiciones que, asimiladas a las libertades públicas, son garantías de mucha importancia para los ciudadanos, aun más que para la Hacienda nacional.

En efecto, el artículo 204 (enteramente nuevo en las constituciones colombianas) previene que ninguna contribución indirecta ni aumento de alguna de esta clase, pueda cobrarse sino seis meses después de promulgada la ley que establezca la contribución o el aumento. En el proyecto de Constitución se hablaba solamente de contribución que *se estableciera*; pero nosotros, reconociendo que la razón de justicia era una misma para establecer una contribución que para decretar algún aumento de otra ya establecida, propusimos que el artículo fuese modificado en los términos en que se halla.

Y nada más justo. En todas las transacciones de los particulares, las cuotas que se pagan al Estado con carácter de contribuciones indirectas, figuran como factores necesarios para estimar el valor y precio de los objetos gravados con tales impuestos, y para calcular la cantidad de su producción y consumo. Por lo tanto, toda nueva contribución indirecta, y todo aumento de su cuota, produce necesariamente una modificación profunda en el valor y precio de las cosas gravadas, y una perturbación más o menos considerable en las transacciones relativas a tales objetos. Si la nueva contribución o el

aumento se ponen en práctica súbitamente, el perjuicio para los negociantes y consumidores es considerable; además, la innovación repentina puede favorecer especulaciones de muy mala ley. De aquí la necesidad de conceder un plazo prudencial, para que los intereses privados se acomoden sin violencia a las necesidades consiguientes al pago de la nueva contribución o del aumento decretado. El artículo que comentamos fija en seis meses aquel plazo, que es, por cierto el menor posible para las circunstancias topográficas y económicas de Colombia.

Reglamentaria es, sin duda, esta disposición; pero las circunstancias especiales de la república la justifican.

---

*Art. 205. Ninguna variación en la tarifa de aduanas comenzará a ser ejecutada sino noventa días después de sancionada la ley que la establezca; y toda alza o baja en los derechos de importación se verificará por décimas partes en los diez meses subsiguientes.*

*Esta disposición, y la del anterior artículo, no limitan las facultades extraordinarias del Gobierno cuando de ellas esté investido.*

§ 205. Tan frecuentes han sido en Colombia las variaciones introducidas en la tarifa aduanera, —y casi siempre sin que la ejecución de las reformas se graduase convenientemente, de modo que no se produjese en la situación fiscal y comercial un cambio poco menos que repentino, y por lo tanto, de perniciosos efectos, que ya en el comercio colombiano era universal el clamor que solicitaba algún remedio para el mal. Nadie estaba seguro en sus cálculos mercantiles, porque todos se hallaban sujetos a la perturbación consiguiente a muy frecuentes mutaciones, que de ordinario sorprendían a los importadores con alzas y bajas en los derechos y diversidad de reglas aduaneras.

Quiso corregir el mal la comisión encargada de redactar el proyecto de Constitución, y creyó lograrlo proponiendo un artículo, el que marcó con el número 195, por el cual se disponía que la tarifa de aduanas no pudiera ser alterada sino cada seis años. Con esto se dejaba en pie la dificultad, que consistía principalmente en el carácter subitáneo de la ejecución de la alteraciones; y además, se incurría en un grave error: el de sujetar a la inalterabilidad constitucional un asunto puramente fiscal o administrativo, cual lo es la tarifa de aduanas, por mucho que en períodos menores de seis años se sintiese la necesidad de hacer convenientes alteraciones.

Para obviar estos inconvenientes, propusimos que la primera parte del artículo fuese redactada tal como se halla. Conforme a lo dispuesto allí ninguna variación de la tarifa de aduanas comenzará a ser ejecutada, sino noventa días después de sancionada la ley que decreta la variación; y toda alza o baja en los derechos de importación se hará efectiva por *décimas partes* en los diez meses subsiguientes. Con lo primero, se pone al comercio a cubierto de sorpresas y perjuicios, por lo tocante a los procedimientos de las aduanas, puesto que el plazo de noventa días es suficiente para que los importadores sepan a qué atenerse y obren en consecuencia. Con lo segundo, se evitan las perturbaciones del comercio exterior e interior, y del consumo de los efectos gravados con derechos de importación, puesto que, a más de los noventa días de término para comenzar la ejecución de una reforma, las alzas y bajas se dividen por partes iguales entre diez meses, y no hay así riesgo de que el abastecimiento comercial aumente o disminuya violentamente, ni de que los precios se alteren sensiblemente en los mercados.

Puede suceder, sin embargo, que el Gobierno tenga en algunos casos urgente necesidad de recursos para mantener el orden público, hallándose investido de facultades extraordinarias. Previéndose este caso, se adoptó la segunda parte del artículo

205, que es aplicable tanto a la tarifa de aduanas como a las demás contribuciones indirectas. En tal caso, conforme a los artículos 76 (inciso 10º) y 121, el Gobierno puede aumentar transitoriamente las contribuciones y crear otras; lo que seguramente, en cierta medida, será más justo y fructuoso que los empréstitos y las expropiaciones. Pero el fruto de la facultad nunca será muy considerable, dado que los consumos son la base de las contribuciones indirectas, y que no pudiéndose forzar los primeros al grado del Gobierno, tampoco pueden acrecentarse a voluntad los rendimientos de las segundas.

---

*Art. 206. Cada ministerio formará cada dos años el presupuesto de gastos de su servicio, y lo pasará al del Tesoro, por el cual será redactado el general de la nación, y sometido a la aprobación del Congreso, junto con el de rentas en que se propondrán los medios necesarios para cubrir las obligaciones.*

*Cuando el Congreso no vote ley de presupuesto para el correspondiente bienio económico, continuará vigente el presupuesto del bienio anterior.*

§ 206. Hemos visto, al considerar las disposiciones del artículo 76, que una de las más importantes atribuciones del Congreso es la de expedir, para cada bienio, la ley de presupuesto, comprensiva de las rentas y los gastos. Pero esta atribución, por muy fundadas razones de orden y método, no ha de ser arbitrariamente ejercida por las Cámaras: toca al Gobierno, por medio de los ministros, preparar el presupuesto y presentarlo a la Cámara de Representantes, a quien corresponde discutirlo y aprobarlo en primer lugar. En cuanto al modo de preparar el presupuesto, los Constituyentes han querido que, por una parte, se consulte la opinión de cada ministro, respecto de su departamento gubernativo, y por otra, se asegure la unidad de la obra por medio del Ministro del Tesoro. Así,

cada ministro forma cada dos años el presupuesto de gastos de su especial servicio, y lo pasa al Ministro del Tesoro; y éste, reuniendo los datos de todos los ministros, redacta el presupuesto general de gastos, junto con el de rentas, proponiendo los medios necesarios para cubrir el pasivo de la Hacienda y del Tesoro. El defecto que tienen estas disposiciones consiste en que son impropias de la Constitución, por sobrado reglamentarias.

Con poca diferencia, así se había procedido, a virtud de disposiciones legales; mas constantemente se notaba que nuestros Congresos se ocupaban menos en la discusión del presupuesto que en cualquiera otra cosa; que trastornaban toda la obra con votos desordenados sobre créditos, aun sin respetar las leyes vigentes ni mantener en sus verdaderas condiciones el presupuesto, y que casi siempre lo aprobaban a última hora, cuando por cansancio iban a poner fin a las sesiones. Los Constituyentes quisieron remediar estos y otros males, y para ello adoptaron, a más de los importantes artículos 68 (párrafo segundo), 72 y 76 (tercera parte del inciso 11º), este artículo que comentamos. Conforme a él, cuando el Congreso no vote ley de presupuesto para el correspondiente bienio económico, continuará vigente el presupuesto del bienio anterior.

Merced de esta disposición, ni por incuria, ni por dar la preferencia a leyes de interés secundario, ni por propósitos de obstrucción oposicionista, dejará el Congreso de expedir el presupuesto en sus sesiones ordinarias. Le moverá el temor de que el Gobierno no le convoque a sesiones extraordinarias para concluir la discusión del presupuesto, o de que pueda seguir rigiendo, contra el deseo de las Cámaras, el presupuesto aprobado para el bienio anterior. Con este y otros saludables correctivos adoptados en la Constitución, cesarán los abusos de que durante largos años dieron ejemplo casi todos los congresos colombianos.

---



*Art. 207. No podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las Asambleas departamentales, o las municipalidades; ni transferirse ningún crédito a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto.*

§ 207. Desde que se redactó la primera de las Constituciones que han regido en Colombia, todas ellas han contenido, en substancia, la disposición del presente artículo; bien que éste sea mucho mejor, por cuanto no solamente mantiene la antigua regla, con relación al Congreso, sino que sabiamente la extiende a los demás cuerpos representativos, esto es, a las Asambleas departamentales y las *Municipalidades*, denominación que para el caso es sinónima de Concejos municipales. De poco serviría la aprobación de los presupuestos por los cuerpos parlamentarios, si fuera lícito a las respectivas entidades que ejercen el Poder Ejecutivo alterar a su arbitrio los efectos de las leyes, ordenanzas y acuerdos que se dictasen sobre la materia, traspasando los límites fijados, así para la recaudación de los impuestos y rentas como para los gastos del Tesoro. Achaque de gobernantes y administradores, con raras excepciones, es el prurito de aumentar los gastos lo más posible, aun cuando tengan interés moral o de honor en equilibrar los presupuestos; y ordinariamente no es la economía virtud de los que manejan ajenos caudales.

De ahí la necesaria disposición que prohíbe hacer gasto alguno que no haya sido decretado por la corporación competente, o transferir ningún crédito a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto. Quedó, sin embargo, deficiente el artículo, puesto que no se extendió la prohibición al caso en que se hiciera el gasto en mayor cantidad que la apropiada. Con todo, la expresión "que no haya sido decretado", envuelve implícitamente la prohibición, dado que, si el gasto hecho es, verbigracia, de dos mil pesos, y el decretado es de mil, no

son una misma cosa: es claro que el gasto de *dos mil* no ha sido *decretado*, aun cuando en menor cantidad esté *previsto*.

---

*Art. 208. Cuando haya necesidad de hacer un gasto imprescindible, a juicio del Gobierno, estando en receso las Cámaras, y no habiendo partida votada o siendo ésta insuficiente, podrá abrirse al respectivo Ministerio un crédito suplemental o extraordinario.*

*Estos créditos se abrirán por el Consejo de Ministros, instruyendo para ello expediente y previo dictamen del Consejo de Estado.*

*Corresponde al Congreso legalizar estos créditos.*

*El Gobierno puede solicitar del Congreso créditos adicionales al Presupuesto de Gastos.*

§ 208. No obstante la regla general establecida por el artículo anterior, el presente permite adoptar, con muy severas condiciones, ciertas medidas sobre créditos insuficientes o no previstos o votados, conformes, no sólo a una razón de necesidad imperiosa, sino también a las prácticas de todos los Gobiernos bien organizados. Por una parte, ocurren a todos los gobiernos ciertos gastos imprevistos, ya por alguna imperiosa necesidad política (como en casos de perturbación del orden público o de conflicto en las relaciones exteriores); ya por urgente precisión de comprar algunos objetos para el servicio público o de hacer reparaciones en edificios nacionales; ya por alguna otra causa; y si no está apropiada la cantidad necesaria o es insuficiente la apropiada, puede la nación sufrir muy grave perjuicio, caso de no hacerse el gasto requerido. A esta eventualidad provee el presente artículo, permitiendo al Gobierno abrir, en el caso de que tratamos, un crédito suplemental o extraordinario, del cual puede disponer el respectivo ministerio.

Pero ya que la Constitución permite tales excepciones a la regla general, el acto debe estar revestido de tan severas for-

malidades, que ofrezca todas las garantías apetecibles. Así, son necesarias las siguientes condiciones:

1ª Que el gasto sea de *imprescindible necesidad*;

2ª Que no esté reunido el Congreso;

3ª Que no haya partida votada, o, si la hay, sea insuficiente;

4ª Que el Consejo de Ministros instruya expediente sobre el asunto y abra el crédito extraordinario, por manera que todo el ministerio se constituya responsable;

5ª Que previamente se oiga el dictamen del Consejo de Estado; y

6ª Que se someta el crédito al Congreso para legalizarlo.

Por lo demás, el Congreso puede, en todo caso, por medio de leyes especiales, abrir cuantos créditos solicite el Gobierno, adicionales al Presupuesto de Gastos.

## TITULO XV

### DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

*Art. 146. La Corte Suprema se compondrá de siete magistrados.*

§ 146. Nunca será inoficioso insistir en la importancia del Poder Judicial. Podría un Estado carecer de legisladores por algunos o muchos años, y de ello se resentirían más o menos las libertades públicas (por falta de fiscalización y ponderación del Poder Ejecutivo), o los intereses fiscales u otros, por deficiencia de algunas leyes; pero de lo que ni por un momento se podría prescindir (una vez constituido el Estado y organizado por su legislación fundamental), sería de la acción directiva del Gobierno y de la acción protectora y pacificadora del Poder Judicial. Este es, en resolución, la garantía de efectividad de todos los derechos y del fiel cumplimiento de todos los deberes. Es el juez quien, velando constantemente por el mantenimiento de la justicia, sirve a todos de paladín de la ley, fuente de los derechos civiles y fórmula y ratificación de los naturales. El ofrece a cada cual seguridad de no ser impunemente atropellado por otros, en su persona, su familia y su propiedad; él es la fuerza que estimula el trabajo, impulsa a toda la sociedad por el camino del progreso, y hace apreciables los beneficios de la libertad, como medio de conseguir, dentro del orden, el bienestar en la justicia. Es la presencia de la magistratura en todas partes la que impide, en lo posible, la guerra de violencias que se harían recíprocamente los ciudadanos, por error en la inteligencia de sus derechos y

deberes; error que, exaltado por la pasión, les conduciría a hacerse justicia por sí mismos, si no existiese una autoridad impasible que dirimiese con sus fallos todas las controversias y reprimiese todos los delitos.

Así es para todos evidente la necesidad de mantener un Poder Judicial fuertemente constituido, dándole todas las condiciones de seguridad que lo hagan proceder con inteligencia y buen consejo, con austera rectitud y con incorruptible independencia. A esto miraron con solicitud los Constituyentes de 1886, y harto comprendieron que, después de largos años de ominosa multiplicidad e impunidad de los delitos, y desorganización de los tribunales y de la justicia, por exceso de alterabilidad en la magistratura y por indebida ingerencia de la política en los asuntos judiciales, —era urgente devolver a la sociedad el reposo, la dignidad y la seguridad que se derivan de una buena administración de justicia. El presente título tiene por objeto hacer efectivo tan precioso beneficio; y puede afirmarse que, si por algo pecaron en esta materia los numerosos redactores de la Constitución, anhelosos de dar a su obra claridad y precisión, fue más bien por exceso de minuciosidad o clasificación.

Así, por ejemplo, nótase que eran innecesarios unos cuantos artículos que diluyen los pensamientos substanciales con prodigalidad de números de orden; pues muy bien armonizaban, como partes de una misma disposición, el artículo 146 y el 149, para formar uno solo; el 152 pudo quedar comprendido en el 151, como que determina una atribución de la Corte Suprema; la primera parte del artículo 155 era compañera natural del 154, y la segunda debió quedar unida al artículo 158; y del propio modo el 162 y el 163 habrían podido formar uno solo. Pero no es nuestro ánimo criticar la forma, sino comentar la substancia; y como ahora tratamos solamente del artículo 146, haremos notar que con él se empieza por el más alto tribunal de la república, determinando su nombre y el número

de sus magistrados, para después ir descendiendo hasta los juzgados inferiores.

Como se ve, se ha mantenido para el más alto tribunal de la república la denominación de *Corte Suprema de Justicia* que se le dio desde los primeros tiempos de la república; y no por preferencia a una denominación que algunos han querido considerar como aristocrática, sino por fidelidad a la etimología del vocablo, a las tradiciones constitucionales del país, y al sentido que todas las repúblicas, lo mismo que todas las monarquías, dan a un término que universalmente es sinónimo de Chancillería o Tribunal Superior. Además, para evitar toda confusión, llámase *Corte* al primer tribunal, reservándose el nombre de *tribunales* a los inmediatamente inferiores en la jerarquía judicial, por cuanto la idea de *tribunal* es mucho más genérica que la de *corte*. Y es natural que se la llame *Suprema*, por cuanto tiene la supremacía, el mayor poder y autoridad, entre todos los cuerpos y juzgados que administran la justicia.

Se ha creído por algunos censores que sería excesivo el número de siete magistrados que componen la Corte Suprema. Podía ser fundada la observación respecto del primer año de ejercicio, por cuanto al verificarse la transición del régimen federal al unitario, era posible que no se multiplicasen mucho las atenciones de la Corte; pero es seguro que, a vuelta de poco tiempo, serán numerosísimas y complicadas las atenciones de ese eminente tribunal, mayormente cuando estén organizados los recursos de casación y se emprendan trabajos serios y constantes para uniformar la jurisprudencia nacional, como expresión filosófica y comentario práctico de la legislación.

Sin embargo, es de notar el extraño contraste ofrecido por el Consejo Nacional, en sus procedimientos relativos a la Corte Suprema. Como cuerpo constituyente, procuró dar a este alto tribunal toda la importancia y respetabilidad posibles; y a poco, obrando como cuerpo legislativo, ha deprimido a esa misma

Corte, privándola de seis o siete de sus más importantes atribuciones legales.

---

*Art. 147. El empleo de Magistrado de la Corte Suprema será vitalicio, a menos que ocurra el caso de destitución por mala conducta. La ley definirá los casos de mala conducta, y los trámites y formalidades que deban observarse para declararlos por sentencia judicial.*

*El magistrado que aceptare empleo del Gobierno, dejará vacante su puesto.*

§ 147. No faltan republicanos (particularmente en Colombia, donde las ideas democráticas han sido exageradas hasta el extremo) que consideren la duración vitalicia de los magistrados y jueces como contraria a los principios elementales del régimen republicano. Imaginan que la elegibilidad y la alternabilidad han de aplicarse a todos los empleos públicos, y que sin esta aplicación se falsea la república. Sin embargo, jamás hemos oído a ningún republicano quejarse de que los simples agentes, oficinistas y demás empleados administrativos que dependen del Gobierno, o de ciertas corporaciones, o del ministerio público, o que hacen parte del Ejército, no tengan su origen en la elección, y no estén sujetos a rigurosa alternabilidad, por períodos fijos. El buen sentido nos obliga a todos a reconocer que no habría administración pública posible, si fuese necesario buscar en la elección popular, o siquiera de grandes corporaciones, la fuente de todos los empleados de los ministerios, de las secretarías de las Cámaras y los tribunales, del ministerio público, de las administraciones de hacienda, las aduanas, las casas de moneda, la milicia, la policía y demás ramos del servicio público. Ni serían acertados los más de los nombramientos, a ser electivos, ni sería tolerable la vida para el pueblo, perpetua y constantemente ocupado en hacer elecciones, ni podría exigirse con justicia responsabilidad a ningún

gobernante, jefe de departamento u oficina, o de corporación, si no le fuese dado escoger sus propios subalternos y agentes. Así, es punto universalmente resuelto, conforme a la razón y la experiencia, que los empleados administrativos están fuera del campo de la elección, y que su nombramiento y remoción han de ser una de las facultades de sus respectivos jefes o superiores; así como su duración ha de ser, por regla general, indefinida, según su buena conducta y el beneplácito de aquellos jefes o superiores de quienes dependen.

¿A quiénes, pues, de todos los funcionarios públicos, podrán ser aplicables las reglas democráticas de la elegibilidad? A los que, por la naturaleza de sus funciones, tienen un carácter *político* y son verdaderos *gobernantes* de primera clase, o apoderados o *mandatarios* del *pueblo*; mayormente si son irresponsables; pues en este caso lo único que puede abonar su irresponsabilidad es la confianza que en ellos depositan los electores, también irresponsables, y en mayor grado, porque componen, en cierta medida, al pueblo mismo, al *pueblo elector*, tal como la Constitución y la ley lo caracterizan.

Pero es claro que los jueces o magistrados, no son gobernantes, en la acepción constitucional de la palabra *gobierno* y de la función gubernativa, ni tienen carácter político, ni cosa alguna que hacer con la política, esto es, con la lucha de los partidos y el predominio que la opinión nacional da a determinadas ideas en la dirección de la república. Por el contrario, el juez o magistrado debe apartarse totalmente de las cosas políticas, no tomarlas en cuenta para sus fallos o resoluciones, cerrar ojos, oídos y boca delante de los partidos, y hacer cuenta que éstos no existen. El es una conciencia neutral e impassible que juzga sobre hechos que le son extraños personalmente, y aplica leyes que emanan de una autoridad soberana; y no tiene otra cosa a la vista, como base de su especial y obligado criterio, que *pruebas* y *leyes*; pruebas de hechos, y



leyes que establecen o reconocen derechos o deberes con relación a esos hechos.

De aquí se deduce la necesidad de poner a los magistrados y jueces a cubierto de las influencias de los partidos, de los gobernantes y de los particulares, cuanto más sea posible, de manera que sean para unos y otros, con su probidad, saber e independencia, garantía de seguridad, mediante la estricta y correcta aplicación que siempre den a las leyes. Y esta ventaja no se consigue, en cuanto depende de las instituciones, sino por los medios siguientes:

Que el nombramiento de los magistrados y jueces no sea electivo, sino obra de muy altos y respetables funcionarios, esto es, del Gobierno, —aprobado, si se quiere, o propuesto, por alguna alta corporación;

Que se exijan importantes condiciones de idoneidad y respetabilidad en los que han de ser nombrados para la magistratura, como garantías de su propio mérito y merecimiento;

Que el empleo de juez o magistrado sea vitalicio, y el empleado no pueda ser suspenso ni destituido, sino judicialmente, por delito, por mala conducta o por falta al cumplimiento de sus deberes, que acarreen la suspensión y la destitución; ni se le pueda trasladar contra su voluntad a otro destino, ni suprimirle o rebajarle sus emolumentos;

Que estos emolumentos sean suficientes para asegurarle una posición digna, cómoda y decente que le ponga a cubierto de toda seducción o cohecho; y además, que las leyes le amparen y protejan contra todo irrespeto, coacción o amenaza, y le rodeen de las prerrogativas necesarias para no estar a discreción de cuantos descontentos quieran incomodarle con quejas o acusaciones baladíes; y

En fin, que se aseguren plenamente medios eficaces de exigir la responsabilidad a los miembros de la magistratura, cuando abusen de su autoridad o falten de algún modo al cumplimiento de sus deberes.

Sólo con estas condiciones puede obtenerse una magistratura tan austera, ilustrada, independiente y sabia cuanto cabe en el orden de las probabilidades humanas; y así lo dan a entender al propio tiempo el frío razonamiento y las pruebas que suministra la constante experiencia de todos los Estados. Sólo así es incorruptible la magistratura y llena sus objetos. Por eso el artículo 147 de la Constitución dispone que el empleo de Magistrado de la Corte Suprema sea vitalicio, a menos que ocurra el caso de destitución por mala conducta; tocando a la ley definir los casos de mala conducta, y los trámites y formalidades que deban observarse para declararlos por sentencia judicial.

En nuestro sentir, el Legislador anduvo acertado al definir estos casos, en la ley 61 de 1886 (25 de noviembre) que constituyen mala conducta. Son los previstos por el nuevo Código Penal (artículos 410, 412 y 413), en su capítulo VIII, título IX del libro III.

El artículo 147 concluye con una disposición precisa que es garantía de la independencia de los magistrados. Estos pueden aceptar del Gobierno otros empleos; pero por el mismo hecho dejan vacante su puesto en la Corte. De esta suerte, el Gobierno podrá llamarles a otras funciones, si ellos las prefieren; pero no podrá influir sobre la magistratura con la seducción de ningún empleo, puesto que el magistrado dejará de serlo.

Ocurre aquí una duda. Cuando el empleo no es conferido *por el Gobierno*, sino por alguna otra entidad, ¿el magistrado que lo acepta deja también vacante su puesto? Respondemos distinguiendo: En ningún caso son acumulables dos empleos o cargos del orden judicial (artículo 159), y en ningún caso pueden los magistrados ejercer cargo público que les confiera *el Gobierno*, sin dejar vacante su puesto en la Corte (artículo 147). Asimismo les es prohibido el *ejercicio* simultáneo de cualquier otro cargo *retribuido* (artículo 159 citado). Pero sí pueden los magistrados: 1º aceptar y servir otros cargos,

con tal que, ni estén retribuidos (v. gr., el de Concejal municipal o miembro de una corporación de beneficencia), ni sean de nombramiento del Gobierno. Por lo tanto, si un magistrado es elegido Presidente o Vicepresidente de la República, o Designado, o senador, o representante, o consejero de Estado (nombrado por una Cámara), bien puede aceptarlo, a nuestro juicio, sin dejar *vacante* su puesto en la Corte. Pero no podrá ejercer simultáneamente los dos cargos, sino que, al ejercer uno de aquéllos, dejará de *funcionar* como magistrado; pudiendo, después de haber ejercido alguno de aquellos cargos, volver al ejercicio de la magistratura, en la cual es vitalicio, mientras no sea judicialmente destituido o no acepte un empleo conferido por *el Gobierno*. Tal nos parece ser la correcta inteligencia a que se presta el artículo 159, dado que él no declara incompatibles los cargos del *orden judicial*, sino con *el ejercicio* de cualquiera otro cargo *retribuido*, o que emane del Gobierno.

---

*Art. 148. El Presidente de la Corte Suprema será elegido por la misma Corte cada cuatro años.*

§ 148. El cargo particular de Presidente de la Corte es, por una parte, un puesto de honor y preeminencia, y por otra, un elemento de buena dirección y disciplina. Como cargo de honor y preeminencia, no sería justo que, a mérito de una sola elección, lo ejerciese un solo magistrado, durante toda su vida; sería esto depresivo de la dignidad de los demás magistrados, que en virtud de una razonable alternabilidad pudieran merecer la presidencia. Pero, por otra parte, no convendría a la buena dirección y disciplina de la Corte, que con mucha frecuencia se estuviese variando el Presidente, funcionario especial que ha menester cierta adquisición de práctica y facilidad en la expedición cotidiana de los asuntos colectivos de la mis-

ma Corte. La Constitución arbitró un justo medio, y por esto fijó en cuatro años el período del Presidente del Tribunal, lo que nos parece acertado, porque concilia las dos necesidades indicadas. En cuanto a la elección hecha por la Corte misma, nada es más lógico y necesario, como en toda corporación.

---

*Art. 149. Habrá siete suplentes que llenarán las faltas temporales de los magistrados principales de la Corte. Cuando ocurra falta absoluta de alguno, por muerte, renuncia aceptada, vacante constitucional o destitución judicial, se procederá a nuevo nombramiento.*

§ 149. Como hemos dicho en otro lugar, Colombia ha practicado, y continúa practicando, —a nuestro entender con muy plausibles razones—, el sistema de crear en todas las corporaciones dos órdenes de individuos: unos realmente empleados o funcionarios públicos que son activos o efectivos; y otros, simplemente nombrados o designados para tener una posición *expectante*, disponibles para llenar las plazas de los primeros, cuando faltan por algún motivo. Los primeros son llamados *principales*, o con título para servir en primer lugar, virtualmente; y los segundos son denominados *suplentes*, porque sólo entran en segundo lugar a suplir las faltas que puedan ocasionarse, ya temporales, ya absolutas. Esta regla, adoptada respecto de las Cámaras Legislativas y del Consejo de Estado, es aplicada también, con cierta variación, a la Corte Suprema.

La Constitución ha hecho substancial diferencia entre las faltas temporales y las absolutas de los magistrados, precisamente por el carácter vitalicio que ha dado al empleo, cuando el magistrado es principal. Si ha de durar de por vida en el ejercicio de su empleo, salvo los casos previstos para acarrear su pérdida, es claro que, al faltar la vida del magistrado, falta por completo su magistratura. De ahí la necesidad de llenar la

*vacante*, esto es, de *crear* un nuevo magistrado, cuando falta *en absoluto*: y como el hecho es el mismo, por analogía, en los casos en que el magistrado pierde su empleo *en vida*, la misma razón hay para que se haga nuevo nombramiento de magistrado en propiedad, o principal, o sea vitalicio.

No acontece lo propio cuando la falta es temporal. Uno o varios magistrados enferman, o solicitan licencia para ausentarse, y se ausentan, en efecto: como la Corte no puede funcionar sino compuesta de siete magistrados, hay que completarla con los suplentes necesarios, por el tiempo que dure la falta de los principales. Pero como los magistrados principales que están ausentes *existen*, bien que no ejercen temporalmente sus funciones; y como no puede haber más ni menos de siete magistrados en ejercicio, es claro que los suplentes no pueden ser sino temporales, esto es, empleados *en disponibilidad* para ser llamados a suplir o llenar faltas temporales. Mientras están en ejercicio, tienen todas las prerrogativas de los principales, y han de estar igualados a éstos por completo; pero cuando no, son simples particulares, provistos, a virtud de un nombramiento, de la aptitud o calidad de empleados expectantes. A semejanza de los militares, —que, si tienen un grado cuando están retirados del servicio activo, tienen sólo un *empleo de título*, pero no un *destino*—, los suplentes de los magistrados no son *magistrados*: son únicamente empleados expectantes, esto es, *designados* para poder servir un empleo; y no pasan a tener el *destino* de magistrados, y eso temporalmente, sino cuando entran a funcionar, es decir, cuando son funcionarios públicos en ejercicio.

Conforme a esta doctrina, el artículo que comentamos dispone que ningún suplente llene faltas absolutas de los magistrados, sino faltas temporales. Cuando las faltas son absolutas, queda vacante la plaza, y debe ser provista con nuevo nombramiento; entendido que son faltas absolutas las ocasionadas por muerte, renuncia aceptada, vacante constitucional (la que

ocurre por la aceptación de un empleo del Gobierno o por pérdida de la magistratura) y destitución. Puede ocurrir, sin embargo, muy fácilmente, un caso: que se produzca la vacante, esto es, la falta absoluta, durante el receso del Senado, y que, por lo tanto, haya que aguardar, para proveer la plaza, a que se reúna este cuerpo y apruebe el nuevo nombramiento que se haga, pues sin esta aprobación no puede ser efectivo. Es claro que en este caso hay que llamar al suplente respectivo a llenar la falta, que, si es absoluta en cuanto al magistrado que dejó el puesto vacante, es temporal para el efecto de completarse el nuevo nombramiento con la aprobación del Senado.

---

*Art. 150. Para ser Magistrado de la Corte Suprema se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía, haber cumplido treinta y cinco años de edad y haber sido magistrado de alguno de los tribunales superiores de Distrito o de los antiguos Estados, o haber ejercido con buen crédito, por cinco años a lo menos, la profesión de abogado o el profesorado en Jurisprudencia en algún establecimiento público.*

§ 150. Tan graves y delicadas son las funciones que ejercen los jueces, cualquiera que sea su categoría, que no es posible confiarles el cuidado de la administración de justicia sin asegurarse previamente de su idoneidad y moralidad. Seguramente ni la Constitución ni la ley nunca podrán exigir cualidades o requisitos que por sí solos basten a dar una garantía completa; pero sí es positivo que pueden fijarse condiciones que, en el orden común de las probabilidades, sirvan de considerable garantía. Añádese a ésta la que de suyo ofrece la respetabilidad de quien hace el nombramiento, y de quien lo propone o aprueba.

Por lo tocante a los magistrados de la Corte Suprema, las garantías de capacidad y patriotismo que la Constitución exi-

ge, se reducen a la calidad de colombiano de nacimiento, en ejercicio de la ciudadanía, y la de haber cumplido treinta y cinco años; sin que sea justo exigir más, dado que la capacidad y el patriotismo son cualidades que se presuponen a mérito de cierto modo de ser, y mientras no hay prueba en contrario. Todo hace suponer que un colombiano nacido en el país, que no ha perdido la condición de ciudadano y que tiene la edad proyecta de treinta y cinco años, se ha de conducir con perfecto amor a la patria, ha observado buena conducta, y tiene toda la discreción y seriedad de criterio propias de un hombre respetable.

En cuanto a la idoneidad, esto es, a la aptitud científica y experiencia necesarias para desempeñar con acierto la magistratura, hay motivo para presuponerla cuando el nombrado (que por su origen mismo es respetable) ha servido una magistratura análoga en los tribunales de los antiguos Estados o de los actuales departamentos; o cuando durante cinco años, por lo menos, ha ejercido con buen crédito la profesión de abogado, o el profesorado en Jurisprudencia en algún establecimiento público.

No dice la Constitución si para ser nombrado suplente son necesarios los mismos requisitos que para ser nombrado principal. Pero así debe entenderse, porque el objeto de la exigencia de cualidades es obtener garantías para el ejercicio de la magistratura, y por lo tanto, si los suplentes han de ejercerla, llegado el caso, fuerza es que reúnan las cualidades requeridas en *los magistrados*. Así, por ejemplo, si un individuo, perfectamente apto en lo demás, pero menor de treinta y cinco años, fuese nombrado suplente de magistrado, tal vez podría ser executable el *nombramiento*, por cuanto la Constitución nada dice sobre cualidades de los suplentes; pero aquel suplente no podría entrar a funcionar en la Corte, esto es, a *ser magistrado*, si le faltase la edad u otro requisito de los que el artículo 150 exige

“para ser magistrado”, —esto es, no para ser nombrado, sino para ejercer la magistratura.

Así lo ha entendido el Consejo Nacional Constituyente, obrando como Consejo Legislativo, puesto que en el artículo 68 de la ley 61 (25 de noviembre) de 1886, “provisional sobre organización y atribuciones del Poder Judicial”, ha exigido que los conjuces que nombre la Corte tengan las mismas cualidades que los magistrados. No contiene la misma ley una disposición expresa respecto de las calidades que han de tener los suplentes; pero por analogía debe entenderse que están sujetos a las mismas condiciones exigidas a los magistrados principales y a los conjuces; y si la designación de magistrados es aplicable a los suplentes, aun cuando sólo son magistrados expectantes, entonces les cabe de lleno lo que exige el artículo 16 de la citada ley.

---

*Art. 151. Son atribuciones de la Corte Suprema:*

1<sup>º</sup> Conocer de los recursos de casación, conforme a las leyes.

2<sup>º</sup> Dirimir las competencias que se susciten entre dos o más tribunales de Distrito.

3<sup>º</sup> Conocer de los negocios contenciosos en que tenga parte la nación o que constituyan litigio entre dos o más departamentos.

4<sup>º</sup> Decidir, definitivamente sobre la exequibilidad de actos legislativos que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales.

5<sup>º</sup> Decidir, de conformidad con las leyes, sobre la validez o nulidad de las ordenanzas departamentales que hubieren sido suspendidas por el Gobierno, o denunciadas ante los tribunales por los interesados como lesivas de derechos civiles.

6<sup>º</sup> Juzgar a los altos funcionarios nacionales que hubieren sido acusados ante el Senado, por el tanto de culpa que corresponda, cuando haya lugar conforme al artículo 97.



7<sup>a</sup> Conocer de las causas que por motivos de responsabilidad por infracción de la Constitución o leyes, o por mal desempeño de sus funciones, se promuevan contra los agentes diplomáticos y consulares de la república, los gobernadores, los magistrados de los tribunales de Justicia, los comandantes o generales en Jefe de las fuerzas nacionales, y los jefes superiores de las oficinas principales de hacienda de la nación.

8<sup>a</sup> Conocer de todos los negocios contenciosos de los agentes diplomáticos acreditados ante el Gobierno de la nación, en los casos previstos por el Derecho internacional.

9<sup>a</sup> Conocer de las causas relativas a navegación marítima o de ríos navegables que bañen el territorio de la nación.

Y las demás que le señalen las leyes.

§ 151. Una vez determinado lo más substancial respecto de la composición de la Corte Suprema y de las condiciones propias de sus miembros, detállanse en este artículo las atribuciones o funciones de este alto tribunal; y desde luego es de advertir que estas atribuciones corresponden, no a los magistrados individualmente, sino a la corporación entera. Seguramente la ley puede dividir el trabajo de los magistrados, como preparatorio de las decisiones de la Corte; y así está dispuesto, creando la ley las funciones particulares de los magistrados como *substanciadores* de los juicios y *ponentes* de los fallos, únicamente encargados de facilitar con el estudio y con la secuela de aquéllos, los actos colectivos de la Corte. Todo lo que envuelve decisión jurídica, es, pues, de la exclusiva competencia de la Corte, porque es *toda ella* la que posee la potestad jurídica y las atribuciones conferidas por la Constitución.

A. La organización federal, fundada en el principio de la soberanía de los Estados, hizo suprimir por completo en la legislación y jurisprudencia colombianas aquellos recursos, reconocidos en todos los países de régimen unitario, que se otorgan

para buscar justicia o remedio, ante el más alto tribunal de la nación, contra los abusos de los tribunales inferiores. Según la Constitución de 1863, la Corte Suprema federal no era el más alto tribunal, sino para los asuntos federales; y como los Estados eran *soberanos*, dentro de ellos mismos debían fallarse todos los negocios contenciosos, que correspondían a sus juzgados y tribunales por derecho propio. Quedaron, por lo tanto, abolidos los recursos de nulidad, de injusticia notoria, de hecho y de pronta providencia, que en tiempos anteriores se concedían, en determinados casos, para ante la Corte, como supremo tribunal nacional.

Una vez restablecida la unidad de soberanía, y con ella el régimen de la centralización, vuelve a existir la antigua jerarquía judicial en *toda* la república, desde el ínfimo juez, el municipal o de *distrito*, hasta la Corte Suprema; y si no se admite que en cada negocio judicial pueda haber tantas instancias cuantos grados de magistratura se establecen, sí permite la Constitución que la Corte Suprema conozca de los recursos de *casación*, con arreglo a las leyes que lo establezcan y organicen, y de otros que estatuyan las leyes.

¿Pero qué cosa es la casación? Es la anulación o abrogación de algo que, teniendo fuerza legal de cosa juzgada, dada generalmente por firme y valedera, no debe subsistir, sin embargo, porque fue mal hecha, contra manifiesta justicia, y quedó viciada desde su origen. El mal contenido en la cosa viciada puede consistir en el procedimiento o en la substancia misma del hecho violatorio del derecho. En el primer caso, se comprende que el camino de la casación ha de estar más francamente abierto, porque se trata de un hecho fácil de apreciar, esto es, de la pretermisión o violación de fórmulas de procedimiento, que son muchas veces *esenciales*, dado que sin ellas no hay *juicio*; y por lo tanto, son protectoras del derecho de todos, y son *necesarias* para la efectividad de este derecho. En el segundo caso, generalmente proviene la injusticia de los fa-

llos, ya sea real o aparente, de deficiencia en la ley, o de deficiencia de pruebas, o de error del juez en la apreciación de éstas o en la inteligencia o aplicación de las leyes. Cuando esto acontece, el recurso de casación es menos claramente necesario; es más ocasionado a la comisión de una injusticia por reparar otra, y el legislador debe ser muy cauto al otorgarlo, pues si lo prodiga, abre el camino a dificultades o inconvenientes mayores que aquellos que se trata de remediar.

De ahí la necesidad de poner ciertos límites a los recursos de casación; pues así como la *prescripción* es arbitrio indispensable en ciertos casos para evitar eterna incertidumbre en la propiedad, en las obligaciones contraídas y en la responsabilidad merecida, del propio modo la *cosa juzgada* suele ser arbitrio necesario para evitar que los procesos se vuelvan inacabables y que sean inseguros los derechos declarados o reconocidos por fallos judiciales. Por lo mismo, si en absoluto es igual el derecho del perjudicado en cien pesos por una sentencia notoriamente injusta y anulable, que el del perjudicado en mil o diez mil pesos, no es posible hacer rigurosa justicia a todos los perjudicados, concediéndoles por igual el recurso de casación. De hecho sería imposible que un solo tribunal conociese, por recurso de casación, de los innumerables negocios en que pudiera ser concedido; quedando así descuidados todos los demás asuntos de que conoce la Corte. Hay, pues, necesidad de limitar el recurso conforme a la cuantía, si los negocios son civiles, y para esto, señalar una suma precisa como punto de partida. El estado de la riqueza pública y la experiencia jurídica, pueden solamente servir de base para determinar la suma mínima de un pleito, que autorice para entablar el recurso de casación. En cuanto a los casos en que la cuantía del pleito no es materia de discusión, conviene proceder con mucho tiento, a fin de que, ni haya exceso en la apelación al recurso, ni se cierren demasiado las puertas a este procedimiento salvador.

B. Todo acto de jurisdicción emana de la ley, porque ésta es la que crea los jueces, les demarca su radio de acción, les confiere atribuciones, y abre las vías jurídicas a los que han menester que la autoridad les administre justicia. Es, por consiguiente, necesario que toda jurisdicción esté definida y tenga su límite, según la naturaleza de la causa, la extensión de los radios judiciales, la condición de las partes, y el puesto que ocupa cada juez en la jerarquía judicial. Pero con frecuencia ocurren dudas y aun contradicciones entre los jueces, ya en sentido afirmativo, —sosteniendo uno que tiene jurisdicción en determinado asunto,— ya en sentido negativo, sosteniendo que no la tiene. Desde el momento en que dos jueces entran en discordancia y persisten en su contradicción sobre el ejercicio de su respectiva jurisdicción, hay lo que se llama *competencia* entre funcionarios judiciales, y alguien debe dirimirla para allanar el tropiezo. Lo natural es que la decida un juez superior a los dos jueces cuyas opiniones y resoluciones están en competencia, y que ejerza autoridad legítima sobre ambos.

Pero los dos jueces pueden pertenecer a muy distintas jurisdicciones, esto es, a dos entidades políticas distintas, —verbigracia, los tribunales de dos departamentos, o dos juzgados sujetos a dos distintas jurisdicciones superiores;— y entonces hay que buscar más arriba, fuera de las dos jurisdicciones interesadas en la competencia, el fallo que la dirima. De aquí la atribución conferida a la Corte Suprema, por el inciso 2º del artículo que analizamos, de dirimir las competencias que se susciten entre dos o más tribunales de distrito (de uno, dos o más departamentos); atribución que la ley debía extender, y ha extendido, a ciertos casos análogos.

C. El inciso 3º mantiene, *mutatis mutandis*, lo establecido por las constituciones anteriores; bien que la redacción es vaga y defectuosa, en parte. Conocer de los negocios contenciosos en que tenga *parte* la nación, o que constituyan litigio entre dos o más departamentos, es atribución que abarca dos órdenes

de hechos muy distintos. En cuanto a los negocios contenciosos entre dos o más departamentos, es obvio que la Corte debe conocer *exclusivamente*; pues no sería admisible (por una justa suposición de falta de imparcialidad) que fallara el tribunal de uno de los departamentos interesados en el litigio; ni sería fácil determinar cuál de los tribunales había de ser preferido para conocer y fallar. Es, por lo tanto, de imperiosa necesidad que conozca y falle la Corte Suprema, ante cuya autoridad imparcial son iguales las entidades que litigan.

Pero el caso es muy distinto cuando se trata de negocios contenciosos en que tiene parte la nación. ¿Qué razón hay para que entonces conozca *solamente* la Corte Suprema? Si todos los juzgados y tribunales de la república son *nacionales*, porque la nación es *una* y está en todas partes, donde quiera sería legítima la jurisdicción, en ambas instancias, o cuando menos en la primera, reservándose a la Corte el conocimiento en la segunda. Se dirá que así puede disponerlo la ley, y en realidad así lo ha dispuesto; pero hay lugar a duda. *Conocer*, sin decir en primera y única instancia, o en primera y segunda, o en la segunda solamente, da idea de que implícitamente está contenido en la atribución el adverbio *exclusivamente*; y esto es tanto más correcto, como interpretación, cuanto en el mismo inciso está contenida, regida por el mismo verbo *conocer*, una atribución relativa a los departamentos, que, por la naturaleza de las cosas, única y exclusivamente puede y debe ser ejercida por la Corte Suprema.

Sin embargo, esta interpretación, que es gramatical y lógicamente la más recta, conduce a un grave mal: el de hacer ir al conocimiento exclusivo de la Corte *todos* los negocios contenciosos en que tenga interés la nación, sin previa instancia posible en otro juzgado o tribunal, con evidente perjuicio para los particulares, para todas las entidades públicas subalternas, y para la nación misma. Si en todo negocio contencioso de interés nacional hubiese que ocurrir desde un principio a la

Corte Suprema, faltaría la necesaria garantía de dos instancias; se cometería la injusticia de obligar a todo litigante contra la nación a ocurrir ante la Corte, desde cualquier lejano punto de la república, cualesquiera que fuesen los antecedentes sobre celebración de contratos, domicilio de las personas y ubicación o existencia de las cosas; se haría en muchísimos casos muy dificultosa la producción de pruebas; se embarazaría por extremo el curso de los pleitos y procesos, y la Corte no podría materialmente dar vado a los multiplicados y muy diversos negocios de su competencia.

Para evitar estos escollos es fuerza admitir, contra las reglas de interpretación, que el verbo *conocer*, empleado en el inciso, tiene dos sentidos, según la naturaleza distinta de los dos asuntos que indebidamente abarca; esto es, que con relación a los negocios contenciosos en que tenga interés la nación, la atribución no es *privativa* o *exclusiva*, sino que la Corte ha de conocer, sin perjuicio de que en muchos casos la ley atribuya el conocimiento, en *primera* instancia, a una entidad judicial inferior; mientras que la atribución sí es *privativa* y *exclusiva*, por necesidad, cuando el litigio ocurre entre dos o más departamentos. Así lo ha entendido el legislador, estableciendo la debida distinción en la citada ley 61 de 1886, "provisional sobre organización y atribuciones del Poder Judicial".

D. Se recordará que, conforme al artículo 90, cuando el Presidente objeta, por inconstitucional, algún proyecto de ley, si ambas Cámaras insisten, por mayoría de dos terceras partes, el proyecto debe pasar al examen de la Corte Suprema, para que ésta, dentro de seis días, decida si el proyecto es exequible. Es evidente que, si ambas Cámaras insisten, y por mayorías tan considerables como las de dos tercios de los votos, es porque, advertidas de que el Poder Ejecutivo reputa institucional el proyecto, aquéllas estiman lo contrario. Hay, pues, conflicto entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo sobre la

inteligencia de la Constitución, o sobre la inteligencia del proyecto de ley, en relación con la Constitución; y lo razonable es allanarlo, apelando a la decisión de un tercer Poder, esencialmente neutral, familiarizado con el estudio de la Constitución y de las leyes, totalmente extraño de la política de los partidos, y tanto más imparcial, cuanto sus miembros, los magistrados, provienen del nombramiento de uno de esos Poderes en desacuerdo y de la aprobación del cuerpo más respetable del otro, y tienen asegurada su independencia con la duración vitalicia y otras garantías.

Era de suponer que la ley, en desarrollo de la disposición constitucional que hemos citado, confirmada por el inciso 4º del artículo que analizamos, determinara el procedimiento especial que deba seguirse para facilitar a la Corte Suprema el ejercicio de su atribución <sup>1</sup>. Lo más natural es que, tan luego como las Cámaras declaren su insistencia, la del origen del proyecto lo remita a la Corte, con todos los documentos incidentales, para que ella resuelva; que antes de su resolución, la Corte oiga a comisionados instruidos por las entidades discordantes, o cuando menos al Procurador general de la nación, y que una vez dictado su fallo dirimente, lo comunique a los dos Poderes, devolviendo el proyecto a quien corresponda. Como quiera, la nueva disposición constitucional envuelve una preciosa garantía de orden, de paz y de legalidad, porque asegura el respeto debido a la Constitución, allana los conflictos nacionales relativos a la constitucionalidad de las leyes, pone coto a los abusos que puedan emanar de las Cámaras, atempera los inconvenientes del veto presidencial, y establece un saludable elemento de ponderación entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, que de ordinario son competidores y tienden a ensanchar sus facultades respectivamente.

<sup>1</sup> La citada ley 61 de 1886 ha estatuido, aunque de un modo incompleto, sobre la materia.

E. La Constitución ha establecido, en el título XVIII, las reglas a que ha de sujetarse la acción de las asambleas departamentales. Cuando las ordenanzas que éstas expidan sean tachables por ciertos defectos, los gobernadores pueden suspenderlas de oficio, o a petición de parte agraviada, y deben someter al Gobierno la suspensión decretada para que él la confirme o revoque. Pero también puede seguirse otro camino, en el caso especial en que una ordenanza ofenda el derecho de algún particular: éste puede ocurrir al Tribunal del Distrito (que probablemente será el "competente") para que, por pronta providencia, cuando se trate de evitar *un grave perjuicio*, mande suspender el acto denunciado. Pues bien: toca a la Corte Suprema decidir sobre la validez o nulidad de las ordenanzas departamentales que *hubieren sido suspendidas por el Gobierno*, o denunciadas ante los tribunales por los interesados como lesivas de derechos civiles.

Esto ha menester explicaciones. En primer lugar, un Gobernador no tiene que someter a la aprobación del Gobierno la resolución que dicte, sino cuando es suspensiva de una ordenanza ("y someter *la suspensión decretada*" —dice el inciso 7º del artículo 195— "al Gobierno, para que él la confirme o revoque"); pero cuando no se decreta suspensión, el asunto concluye. En segundo lugar, el Gobierno puede confirmar o revocar la suspensión: si la revoca, no queda materia para una decisión de la Corte Suprema; y sólo cuando la confirma, llega el caso de que decida la Corte, puesto que el inciso 5º del artículo 151 no le da competencia sino en el caso de *haber sido suspendida por el Gobierno* la ordenanza en cuestión. La Corte no tiene, pues, jurisdicción para intervenir en la calificación de ordenanzas departamentales, sino cuando son suspendidas por el Gobierno, así como éste no interviene, sino cuando previamente el Gobernador ha resuelto la suspensión. De esta suerte, la Constitución presupone la validez de las ordenanzas, cuando no han precedido dos resoluciones de suspen-



sión, en los dos grados gubernativos; y además, señala a los gobernadores y al Gobierno tres casos generales en que pueden resolver la suspensión.

No sucede lo propio cuando se ocurre al tribunal competente. Este no puede decretar la suspensión sino en un solo caso: el de que haya particulares agraviados en sus derechos civiles (artículos 195 y 151, inciso 5º), y que ellos ocurran denunciando la ordenanza como lesiva de estos derechos. En este caso, la Corte Suprema tiene la facultad de decidir sobre la validez o nulidad del acto, como lo dispone el último inciso citado. ¿Pero conforme a qué reglas decide la Corte? “De conformidad con las leyes”, dice el mismo inciso. A ellas toca, pues, en resolución, decir cuándo y cómo han de ir al conocimiento de la Corte Suprema las resoluciones relativas a la suspensión de ordenanzas, y en qué forma o mediante qué procedimiento se ha de dar la decisión.

F. Como en su lugar lo hicimos ver, cuando el Senado juzga en causa seguida a cualquiera de los altos funcionarios públicos a quienes puede acusar la Cámara de Representantes (los designados en el inciso 4º del artículo 102), debe limitarse, si hay lugar a pena, a imponer la de destitución, o la de inhabilitación en cierto caso (el previsto en el párrafo 5º del artículo 122), o las de privación temporal del empleo o pérdida absoluta de los derechos políticos. Pero si el Senado encuentra que los hechos incriminados hacen merecedor de otra pena al responsable, el asunto debe pasar a la Corte Suprema para que ésta le siga juicio *criminal*, distinto del de simple *responsabilidad*. A estas disposiciones corresponde la 6ª de las atribuciones conferidas a la Corte Suprema, y el juicio que en este caso se siga, es el que se llama “juicio por el *tanto de culpa* adicional”, en que incurren los funcionarios a quienes juzga y condena el Senado.

G. Pero hay muchos otros funcionarios de alta categoría en la nación, que, sujetos a responsabilidad, no tienen el fuero

excepcional de ser acusados únicamente por la Cámara de Representantes y juzgados por el Senado. Tales son: los agentes diplomáticos y consulares de la república, los gobernadores, los magistrados de los Tribunales Superiores, los comandantes o generales en jefe de las fuerzas nacionales, y los jefes superiores de las oficinas principales de Hacienda de la nación.

La razón justificativa de la atribución conferida a la Corte, es obvia. No solamente son de alta categoría los funcionarios de que trata la atribución 7ª, sino que, en muchos casos, sus funciones se extienden a varios departamentos, como acontece con los generales en jefe y los jefes superiores de las grandes oficinas de Hacienda. En cuanto a los agentes diplomáticos y consulares, como no tienen domicilio en el país, sino en el Exterior, es claro que no puede corresponder la jurisdicción a ningún tribunal de departamento, sino al que abarca con su autoridad a toda la nación. Por lo tocante a los gobernadores, que mandan en el Departamento, sería impropio someterlos a juicio de responsabilidad ante el tribunal del mismo Departamento, que es su igual en distinta jerarquía; y por lo que respecta a los magistrados de los tribunales superiores, lo natural es que sea su juez, en causas de responsabilidad, el inmediato superior, que es la Corte Suprema. De esta manera se obtienen la mayor suma posible de garantías para la imparcialidad de los procedimientos y fallos.

*H.* Cuando los agentes diplomáticos extranjeros incurren en faltas o delitos, conforme al Derecho internacional están fuera de la jurisdicción del país donde residen o están acreditados, y solamente pueden ser juzgados por los tribunales de la nación a quien representan. Mas no acontece lo propio en los asuntos civiles. Si aquellos agentes diplomáticos ejercen el comercio en el país de su residencia oficial, o si, como particulares, celebran contratos, o de algún modo se colocan voluntariamente bajo la acción de la ley civil, por el mismo hecho pierden, en estos asuntos, su fuero diplomático, y sus ne-

gocios contenciosos están sujetos, según la ley internacional, a la jurisdicción del país donde comercian, contratan, adquieren bienes, etc., en cuanto los juicios pueden referirse a estos negocios o bienes.

Por esta razón el inciso a que nos referimos confiere, en el caso, la jurisdicción a la Corte Suprema; y es natural que sólo la Corte sea la competente, ya porque se trata de personas extranjeras de alta categoría y carácter oficial, ya porque estando acreditados ante la nación entera los agentes diplomáticos, aun cuando forzosamente residen donde reside el Gobierno, en rigor no tienen domicilio particular, y no deben ser obligados a comparecer en juicio civil ante tribunales o jueces cuya jurisdicción esté circunscrita a determinada parte del territorio nacional.

I. La navegación marítima da origen muchas veces a ejercer jurisdicción sobre lo que con ella se relaciona, ya por completo, si se trata de buques de guerra (por cuanto éstos representan a su nación en todos los mares, conforme al Derecho internacional); ya con ciertas limitaciones, si se trata de buques mercantes. Como los casos que ocurren tienen ordinariamente por teatro el mar, que es campo neutral, fuera del dominio particular de las naciones, es claro que no hay lugar de domicilio determinante de la competencia de jurisdicción; y como la Corte Suprema es un tribunal que abarca y representa a la nación entera, lógico y necesario es que ella conozca de las causas relativas a la navegación marítima.

En cuanto a la navegación de ríos, el caso es análogo, si éstos bañan el territorio de dos o más departamentos de la nación, dado que en cada departamento ejerce jurisdicción un Tribunal Superior y hay juzgados subalternos. Cuando se trata de un delito cometido a bordo de un barco, es sumamente difícil averiguar de qué lado del río estaba más cercana la ribera, para determinar a quién corresponde la jurisdicción; y aun cuando el buque esté atracado a tierra, como no tiene allí

domicilio, ni el hecho lo hace colegir (pues no se trata sino de un accidente de la navegación), lo razonable es que conozca del asunto un tribunal cuya autoridad se extienda a las dos riberas del río. Hallamos, por esto, muy acertada la disposición del inciso 9º, en cuanto puede referirse a la navegación de ríos como el *Magdalena*, el *Cauca* y el *Meta*, cuyas aguas bañan dos o más departamentos, o del *Mira*, el *Caquetá*, el *Amazonas*, el *Orinoco*, el *Arauca* y el *Zulia*, cuyas aguas son fronteras respecto del Ecuador, del Brasil y de Venezuela. Pero no hallamos la misma razón para que la Corte Suprema conozca de las causas relativas a la navegación de ríos que bañan únicamente el territorio de un departamento, como acontece con el *Atrato*, el *San Juan* y el *Patía* (Departamento del Cauca), el *Casanare* (del de Boyacá), el *Saldaña* (en el Tolima), el *Nare* y el *Nechí* (en Antioquia), el *Carare* y el *Sogamoso* (en Santander), el *Cesar* (en el Magdalena), y el *San Jorge* (en Bolívar). Sin embargo, así resulta del texto constitucional, y acaso se consideró que debía mantenerse una sola regla, por analogía de casos entre los grandes ríos y sus afluentes navegables, y por evitar complicaciones para determinar la competencia de jurisdicción en cada caso.

Por final del artículo que comentamos, se dice en él que la Corte Suprema tendrá las demás atribuciones que le señalen las leyes. Esto es perfectamente razonable, dado que la Constitución no podía caer en lo reglamentario, ni prever todas las necesidades que en lo futuro se sintiesen en materia de administración de justicia. Las leyes pueden, pues, conferir a la Corte Suprema cuantas atribuciones adicionales estime convenientes el legislador. Sólo una restricción es necesaria, e implícitamente está impuesta al Congreso: la de no conferir a la Corte atribuciones cuyo ejercicio pugne con disposiciones constitucionales.

---

*Art. 152. La Corte nombra y remueve libremente sus empleados subalternos.*

§ 152. Tan elemental es esta atribución, pues sin ella ninguna corporación puede estar segura de ser bien servida, que no ofrece materia de discusión ni comentario. En realidad, no había motivo para hacer de esto el asunto de un artículo especial, sino que la facultad aquí conferida debió ser la primera de las atribuciones detalladas en el artículo precedente. No hay para qué demostrar que el secretario está comprendido entre los empleados subalternos de la Corte, de los cuales es el primero y más necesario.

Faltó también incluir entre las atribuciones de la Corte, la de proponer ternas para nombrar los magistrados de los Tribunales Superiores, en consonancia con lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 119; pero la falta no es substancial.

---

*Art. 153. Para facilitar a los pueblos la pronta administración de justicia, se dividirá el territorio nacional en Distritos Judiciales, y en cada distrito habrá un Tribunal Superior, cuya composición y atribuciones determinará la ley.*

§ 153. La Constitución, cuando organiza los Poderes públicos, se limita a establecer reglas generales y a determinar lo indispensable respecto de la composición, formación, calidades y atribuciones esenciales del más alto tribunal; y en lo demás, tocante al Poder judicial, a estatuir sobre las clases de juzgados y tribunales que puede haber en la república, y sobre las calidades que deben tener los magistrados y jueces. Lo demás, que es el desarrollo de los principios constitucionales, corresponde a las leyes.

Si la administración de justicia es una necesidad de toda la república, es claro que en toda ella deben establecerse los

juzgados y tribunales adecuados para aquel servicio; y es, por lo tanto, deber ineludible del legislador el proveer a tan apremiante necesidad, poniendo la justicia al alcance de todos los que la necesitan, según la naturaleza y cuantía de los negocios y las demás circunstancias determinantes de la jurisdicción. Mal puede la Constitución, que es ley fundamental, permanente y destinada a tener larga duración, determinar divisiones territoriales, ni jerarquías de jueces, ni atribuciones y procedimientos judiciales; materias que son susceptibles de reformas o modificaciones. Así, el presente artículo se limita, con sobra de razón, a disponer que el territorio nacional se divida en distritos judiciales, para facilitar la administración de justicia, que en cada distrito de éstos haya un Tribunal Superior, y que su composición y atribuciones serán determinadas por la ley.

El desarrollo de estas disposiciones es asunto, no ya de Derecho constitucional, sino de Derecho administrativo. Así, pudiendo llevarnos demasiado lejos y salir de los límites de un comentario, cualquiera elucidación relativa a la jerarquía judicial, nos abstenemos de emitir sobre este punto nuestra manera de pensar.

---

*Art. 154. Para ser magistrado de los Tribunales Superiores se requiere ser ciudadano en ejercicio, tener treinta años de edad y haber, durante tres años por lo menos, desempeñado funciones judiciales o ejercido la abogacía con buen crédito, o enseñado Derecho en un establecimiento público.*

§ 154. Si bien el artículo precedente deja a la ley la determinación de lo relativo a la organización judicial y a la composición y atribuciones de los Tribunales Superiores de Distrito, es de notar el propósito que tuvieron los Constituyentes de poner el origen y carácter de los magistrados de esos

tribunales a cubierto de las mutaciones que pudieran sufrir las leyes. Fue idea firme y unánimemente adoptada; la de que los magistrados (al menos los de la Corte y de los tribunales) fueran vitalicios; que no fuesen de *elección*, sino de nombramiento gubernativo, con las convenientes garantías; que tuviesen cualidades de idoneidad, edad y moralidad, de las cuales no se pudiese prescindir; y que estuviesen rodeados de prerrogativas propias para asegurarles la mayor independencia posible. Por estas consideraciones, el presente artículo ha fijado ciertos precisos requisitos para ser magistrado de los Tribunales Superiores de Distrito; y ellas son notablemente inferiores a las que se exigen a los magistrados de la Corte Suprema, ya por el menor rango de aquéllos, ya porque, estando los tribunales sujetos a la superior autoridad de la Corte, el daño que puedan causar con sus abusos es de fácil remedio. Así, es de notar que en los magistrados de los tribunales no se exige la calidad de colombianos por nacimiento, y que la edad y demás requisitos son menores que en el caso de los magistrados de la Corte Suprema.

---

*Art. 155. Son comunes a los magistrados de los Tribunales Superiores las disposiciones del artículo 147. Dichos magistrados serán responsables ante la Corte Suprema, en la forma que determine la ley, por el mal desempeño de sus funciones y por las faltas que comprometan la dignidad de su puesto.*

§ 155. Las observaciones hechas en el párrafo precedente, justifican la disposición que hace comunes a los magistrados de los Tribunales Superiores las del artículo 147, a saber: que el empleo es vitalicio, a menos que ocurra caso de destitución por mala conducta; que la ley ha de definir los casos de mala conducta y los trámites y formalidades que han de observarse para declararlos por sentencia judicial; y que el car-

go de magistrado queda vacante por la aceptación de un empleo del Gobierno. Si estas reglas son de notoria conveniencia por lo que mira a los magistrados de la Corte Suprema, no menos lo son por lo que respecta a los magistrados de los Tribunales Superiores.

La segunda parte del artículo está muy puesta en razón: es muy natural que sea la Corte Suprema, inmediatamente superior a los Tribunales de Distrito, quien exija la responsabilidad a los miembros de éstos, así por mal desempeño de sus funciones, como por las faltas que constituyen mala conducta y comprometen la dignidad de la magistratura. Lo mismo para los magistrados de la Corte Suprema que para los de los Tribunales Superiores, la ley determina los procedimientos aplicables a lo estatuido por la Constitución.

---

*Art. 156. La ley organizará los juzgados inferiores y determinará sus atribuciones y la duración de los jueces.*

§ 156. A más de la Corte Suprema y de los Tribunales Superiores, ha de haber en la república todos aquellos juzgados inferiores que son la base de la organización judicial. En ellos comienza el conocimiento del mayor número de asuntos contenciosos, así criminales como civiles, y su establecimiento es condición precisa de la entera administración de justicia y de todo el funcionamiento del tren judicial. Es, por consiguiente, muy lógico y razonable que, en cuanto sea posible, se apliquen a los juzgados y jueces inferiores los principios generales adoptados respecto de la Corte Suprema y de los tribunales.

---

*Art. 157. Para ser juez se requiere ser ciudadano en ejercicio, estar versado en la ciencia del derecho y gozar de buena reputación.*



*La segunda de estas calidades no es indispensable respecto de los jueces municipales.*

§ 157. En el presente artículo se patentiza la aplicación, en la parte más necesaria, de los principios a que hemos aludido en el párrafo anterior. Con efecto, se exige que todo juez (juez inferior) sea ciudadano en ejercicio, esté versado en la ciencia del Derecho y goce de buena reputación; condiciones sin las cuales nadie puede ejercer con respetabilidad, acierto y dignidad las delicadas funciones judiciales.

Con todo, una dificultad práctica se imponía, y era la de hallar en los distritos municipales (sobre todo, en los más pobres y pequeños) hombres versados en la ciencia del Derecho que pudieran servir las judicaturas inferiores o de la última escala. Por esto se dispuso que esta versación no fuese cualidad indispensable respecto de los jueces municipales; previsión de todo punto acertada.

---

*Art. 158. La responsabilidad de los jueces inferiores se hará efectiva ante el respectivo superior.*

§ 158. Si la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos en general, es condición precisa del buen gobierno, dado que la irresponsabilidad es madre de todos los abusos y de todas las iniquidades y violencias del despotismo; mayor es aún la necesidad de que los jueces sean responsables de sus actos, cuando de algún modo faltan a su deber u ofenden el derecho de tercero; y así ha de ser para que la administración de justicia sea garantía para todos los asociados. Si en último resultado la realidad de los derechos y deberes depende de la aplicación que se dé a las leyes que los establecen, o que los reconocen y garantizan, es claro que de poco servirán estas leyes, si quienes las aplican no proceden con imparcialidad, jus-

ticia y eficacia, cuandoquiera que quien lo ha menester reclama la asistencia y el amparo de los jueces y sus auxiliares.

Dada la necesidad de la responsabilidad de todos los jueces, —que ha de ser tanto más efectiva cuanto más durables sean ellos en el ejercicio de sus funciones,— importa saber qué entidades han de exigir aquella responsabilidad. Un principio de Ciencia administrativa, universalmente reconocido, proclama que todo juez debe ser responsable ante el respectivo superior, y así lo consagra este artículo constitucional. Fúndase esta doctrina en tres razones irrefutables: primera, que una vez creada la jerarquía judicial, cada juez superior fiscaliza a su inmediato inferior, y si es el llamado a revisarle sus fallos, justo y lógico es que también le juzgue por sus actos; segunda, que por esta sucesión ascendente de jurisdicciones, se mantienen con eficacia y verdad todas las ventajas provenientes de la jerarquía judicial; y tercera, que nadie mejor puede juzgar con pleno conocimiento de causa y rectitud a un juez, que aquel que, como su inmediato superior, le conoce, fiscaliza y maneja constantemente, rectificando o aprobando los actos que ejecuta, y advirtiendo los errores en que incurre o el acierto con que procede.

---

*Art. 159. Los cargos del orden judicial no son acumulables; y son incompatibles con el ejercicio de cualquiera otro cargo retribuido, y con toda participación en el ejercicio de la abogacía.*

§ 159. Si el Poder Judicial es una eminente garantía, lo es mediante una condición, entre otras, indispensable: que todo juez o magistrado sea independiente de los demás poderes, y que los jueces lo sean entre sí, conforme a las reglas legales de la jerarquía, obrando cada uno dentro de su órbita precisa de jurisdicción. Desde el momento en que un juez puede ser favorecido con la acumulación de dos cargos judiciales, está ex-

puesto a perder su independencia respecto del gobernante o administrador que le favorece; desde que acumula dos cargos judiciales, necesariamente confunde en su persona dos jurisdicciones distintas, confusión que es por todo concepto perniciosa para la administración de justicia; y además, desde que un juez es distraído de sus primitivas atenciones por la acumulación de otro cargo judicial, no pueden menos de estar mal servidos los dos empleos. Sería peor aún la acumulación, si se tratase de funciones relativas a dos instancias en que sucesivamente interviniesen los jueces.

Muy pernicioso sería también que los jueces pudiesen acumular otros cargos retribuidos, aun cuando no fuesen del orden judicial. Un empleo trae consigo siempre alguna dependencia del que lo sirve, respecto de sus superiores, y esta dependencia es mayor cuando hay retribución, puesto que afecta al interés personal del empleado. Por eso este artículo declara incompatibles los cargos del orden judicial con el ejercicio de cualquier otro cargo retribuido. De aquí se deduce que, cuando el cargo *no judicial* no es *retribuido*, sí puede ser ejercido conjuntamente; y así se quiso seguramente para poder aprovechar, en ciertos casos, los buenos servicios de los jueces en el ejercicio de algunos cargos gratuitos, tales como el de Concejal municipal y los de beneficencia. Pero la prudencia aconseja que los magistrados y jueces se abstengan de aceptar todo cargo adicional, aun cuando sea gratuito, por cuanto en éste pueden hallarse en cierta dependencia extraña, impropia de las funciones judiciales.

En cuanto al ejercicio de la abogacía, la prohibición es y tiene que ser absoluta. Todo abogado, merezca o no el nombre de tal, es parte interesada en los negocios que dirige, patrocina o defiende, y este interés le induce a no mirar las cosas sino en el punto de vista del interés de sus clientes, y a no excusar medio ni arbitrio (en ocasiones censurable o reprobado) que conduzca a *ganar los pleitos*. El juez, por el contrario, necesita

revestirse de la mayor imparcialidad, a fin de que su criterio esté libre de influencias que lo apasionen, y que sus fallos sean equitativos: ha de vivir, por lo tanto, en una atmósfera serena, y para ello, substraerse por completo a las luchas de la política, a los negocios directos y activos del comercio, a las competencias de los litigantes, y a cuanto pueda crearle enemistades o desavenencias, inhabilitarle para ser imparcial, y apasionar su ánimo en los asuntos en que está llamado a obrar y decidir con la más austera rectitud.

Por eso *toda* participación en el ejercicio de la abogacía está vedada a los jueces, sean cuales fueren la instancia o la jurisdicción, o la naturaleza de los negocios en que el foro puede dar ocupación; y la ley penal debe castigar a todo juez que viole esta prohibición de alguna manera.

Es de advertir que respecto de los cargos del orden judicial no tienen cabida las disposiciones de los artículos 62 y 64 que hemos comentado en los §§ respectivos. Esas disposiciones son *generales*, y dejan libertad relativa al Legislador para estatuir sobre "casos particulares de incompatibilidad de funciones", y sobre "casos especiales" en que algunos empleados puedan recibir dos sueldos del Tesoro público. Al contrario, son *especialísimas*, terminantes e ineludibles las prohibiciones contenidas en los artículos 147 y 159. Según la primera, "el *Magistrado* que aceptare empleo *del Gobierno*, *dejará vacante su puesto*". Según la segunda, no hay acumulación posible de cargos del *orden judicial* (de *todo* juez o magistrado), y *todos* ellos son *incompatibles* con cualquier otro cargo *retribuido*, aun cuando no provenga del Gobierno nacional, que es la única entidad llamada por la Constitución *Gobierno*.

---

Art. 160. Los magistrados y los jueces no podrán ser suspendidos en el ejercicio de sus destinos sino en los ca-

*sos y con las formalidades que determinen las leyes, ni depuestos sino a virtud de sentencia judicial. Tampoco podrán ser trasladados a otros empleos sin dejar vacante su puesto.*

*No podrán suprimirse ni disminuirse los sueldos de los magistrados y jueces, de manera que la supresión o disminución perjudique a los que estén ejerciendo dichos empleos.*

§ 160. Una de las conquistas más importantes que ha hecho el Derecho público moderno, en beneficio de la justicia y de las libertades civiles y populares, es la inamovilidad de los jueces y magistrados. Así como es condición necesaria de una buena administración pública la libertad que han de tener los gobernantes de remover a sus agentes, cuando no les inspiran confianza o no cumplen con sus deberes puntualmente, sin que para ello haya necesidad de juicio previo; así, por el contrario, es indispensable que los magistrados y jueces estén asegurados contra el descontento que sus fallos puedan causar a los jefes de la Administración o a los litigantes. Los jueces y magistrados no son agentes administrativos, ni tienen inmediata y personal responsabilidad ante los gobernantes, ni están destinados a ingerirse en los asuntos políticos, ni han de obedecer a las corrientes de la opinión pública. La ley es su única pauta, y han de aplicarla sin contemplación alguna, conforme a lo probado o a los elementos precisos de la aplicación, determinados de antemano. Carecerían de toda independencia, y por lo tanto, de rectitud y serenidad, si estuviesen sujetos a los vaivenes de la política, bajo la influencia de los partidos, y a discreción de los gobernantes. De ahí el que las instituciones de todo país civilizado consagren el principio de que ningún juez o magistrado pueda ser destituido de su empleo, sino a virtud de sentencia judicial y por hecho previa y legalmente definido como punible, ni suspenso del ejercicio de sus funciones, sino en los casos y con las formalidades que determinen las leyes; esto es,

cuando ha incurrido en delito o indignidad, y se le ha sometido por ello a juicio ante la autoridad competente.

No menos puede atentarse contra la independencia de los jueces y magistrados con actos que dispongan su traslación de los cargos judiciales a otros empleos, o a otros judiciales distintos. Si el juez o magistrado resiste aceptar el nuevo cargo, no se le puede obligar, y así no hay medio de alejarle del puesto judicial donde estorba, por su probidad e independencia. Si, por el contrario, solicita o acepta el nuevo cargo, tiene que dejar vacante el empleo judicial, y así se evita que, por el favor que recibe, pierda o merme su necesaria independencia.

Pero todavía hay otros medios de pesar sobre los magistrados o jueces, que no se habían previsto en el proyecto de constitución de 1886: consisten en suprimir las plazas judiciales servidas por magistrados o jueces que no agradan por su independencia, o en suprimirles o rebajarles sus emolumentos para obligarles a renunciar sus cargos. Previendo que pudieran ocurrir estos casos (no desconocidos en Colombia, por desgracia), el autor de este comentario propuso en el Consejo Nacional Constituyente el segundo párrafo que contiene el artículo 160, y quedó aceptado sin dificultad alguna. Bien puede la ley, conforme a este artículo, suprimir o disminuir los sueldos de los magistrados y jueces; pero la supresión o disminución no podrá llevarse a efecto, mientras subsistan en sus magistraturas o judicaturas los individuos que las estén ejerciendo. Así, verbigracia, para que se haga efectiva la supresión o disminución del sueldo de un magistrado, es necesario aguardar hasta que su plaza quede vacante, y si se trata de un juez, hasta que complete su período. En ningún caso puede la supresión o disminución perjudicar a los que están ejerciendo cuando ella es decretada:

Es digna de atención la inconsecuencia (o acaso más bien distracción) en que incurrieron los redactores del proyecto de Constitución, por lo tocante al sueldo del Presidente de la Rc-

pública. En las constituciones anteriores se había prohibido que se aumentase o disminuyese el sueldo del Presidente, así como los viáticos y dietas de los miembros del Congreso, de manera que el aumento o la disminución se hiciesen efectivos durante el período *actual* de aquellos funcionarios. En la Constitución de 1886, el artículo 112 contiene la misma prohibición, respecto de los senadores y representantes, y el 160 la aplica a los magistrados y jueces; pero no hay artículo alguno que diga otro tanto, con relación al Presidente. Nadie cayó en la cuenta de la omisión, lo que es muy deplorable; pues algún día podrá ser el aumento o la disminución del sueldo del Presidente *en ejercicio* materia de dificultades, ora por lo que se quiera hacer para congraciarse el favor de aquél, ora por un propósito de hostilidad que la oposición quiera manifestar.

---

*Art. 161. Toda sentencia deberá ser motivada.*

§ 161. Seguramente es a las partes a quienes incumbe, en todo litigio, allegar pruebas y presentar razonamientos para demostrar la justicia que les asiste, y pedir, en conclusión, que el fallo les sea favorable. Pero una vez que las partes han defendido sus derechos respectivamente, toca al juez fallar, dando la razón a quien la tenga; y esta razón no puede consistir sino en la consonancia que hay entre lo pedido o alegado, los hechos probados y las disposiciones del Derecho que son aplicables. Sin que se demuestre por el juez aquella consonancia, falta la base misma de la sentencia, y ésta no lleva el sello de la justicia.

Es, pues, necesario que el juez comience por establecer los hechos probados, citando o aduciendo todo aquello que substancialmente conduzca a ponerlos en claro y a caracterizarlos y apreciarlos; que patentice la regularidad legal con que se ha seguido todo el procedimiento, ajustado a las fórmulas protec-

toras del derecho común; que aplique a lo alegado y probado las disposiciones legales correctamente adecuadas al caso, deduciendo de los hechos y del derecho conclusiones claras y acertadas; y que, en consecuencia, formule una decisión explícita y precisa que ponga término al litigio. Esto es lo que se llama pronunciar sentencias motivadas.

Si toda sentencia dirime un litigio, declarando, en lo criminal, si hay inocencia o culpabilidad, y en qué grado y con sujeción a qué penas, en el segundo caso; o en lo civil, de qué lado está el derecho y en qué medida; claro que ha de autorizarse el fallo con los motivos que lo justifican. Sin esto, no se produce en la sociedad la convicción de que el fallo es justo. Así la Constitución exige que toda sentencia sea motivada, con lo cual llevará en sí misma la garantía de su equidad o la base del criterio con que sea aplaudida o censurada.

---

*Art. 162. La ley podrá instituir jurados para causas criminales.*

§ 162. Gravísima cuestión es la contenida en este artículo, cuya disposición, aunque solamente es permisiva, ocasionó serios debates entre los Constituyentes. Por nuestra parte, hicimos lo posible por salvar a Colombia de la eventualidad de una funesta conservación del sistema de juicios por jurados, en mala hora adoptado en la república, bien que con los más sanos propósitos. Pero se hizo en el Consejo Nacional Constituyente una observación que pesó en el ánimo de la mayoría, y fue la siguiente: "Los autores de la Constitución no son infalibles, ni deben mostrarse tales, pretendiendo resolver en ella un problema tan difícil como el del juicio por jurados, que no es fundamental de la república". No pasaba esto de ser un argumento especioso y de circunstancias, pero produjo efecto, y dio



por resultado la aprobación del artículo 162. La verdadera razón era ésta: que debiendo contener la Constitución solamente disposiciones constitutivas de la república y de carácter permanente, no debían resolverse con ella cuestiones de legislación civil o criminal, ora negativamente, ora en sentido afirmativo; sino que debían dejarse al estudio y decisión de los legisladores ordinarios. Verdad es que la Constitución resuelve una multitud de puntos de análoga naturaleza, tales como la prohibición de imponer la pena de muerte por delitos políticos y por los militares y comunes que no sean de cierta gravedad; la condenación absoluta de la pena de confiscación; la manera general de proceder en caso de expropiación; las penas que el Senado puede imponer cuando obre como tribunal; las penas en que incurrían en ciertos casos los funcionarios públicos y los ciudadanos; el reconocimiento de la propiedad literaria, y el de la firmeza de ciertas donaciones; la prohibición de inmovilizar los bienes raíces; el permiso de adquirir bienes la Iglesia Católica, y el derecho que tiene a la personería jurídica; y una multitud de otras disposiciones que evidentemente son del dominio de la Legislación civil y penal o de la Legislación administrativa. Con estos antecedentes, bien pudo haberse resuelto, siquiera guardando silencio, el punto relativo al juicio por jurados.

Como quiera, el artículo que comentamos permite que la ley instituya jurados para causas criminales. Era de desear, por el bien de Colombia, que sus Legisladores no se aprovecharan de la puerta que la Constitución les dejaba abierta, y resolviesen, una vez por todas, libertar a la república de los grandes males que le ha acarreado la implantación, necesariamente defectuosa, de los juicios por jurados; juicios que, como la experiencia lo ha patentizado, son inapelables en nuestro país<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> La ley 57 de 1857 ha mantenido el juicio por jurados, pero notablemente modificado y restringido.

Desde luego, el juicio por jurados adolece de un vicio irremediable: está fundado en el principio de la irresponsabilidad de los jueces, y por esto no más es inadmisibile a la luz de la ciencia. Si la arbitrariedad, que es el despotismo, es la cosa más detestable y más fecunda en males, y si para evitarla y combatirla es para lo que los pueblos y los filósofos, sabios, juriscóntulos y políticos se afanan por fijar en constituciones y leyes la expresión clara del derecho y del deber; si aquel mal de la arbitrariedad es terrible en el orden político y administrativo; mucho más grave y de peores consecuencias es en el orden judicial, puesto que allí, en resolución, es donde vienen a hacerse efectivos todos los derechos y deberes, todas las obligaciones y garantías y todos los resultados tangibles de la vida social. Imagínese lo que sería un país cuyos magistrados y jueces fuesen del todo irresponsables por sus actos judiciales: la sola enunciación de esta hipótesis basta a causar verdadero terror! Pues tal es la situación de un país que se rige por los juicios de jurados, sobre todo, cuando éstos funcionan con todos los inconvenientes prácticos imaginables. Los jurados son irresponsables, y disponen del honor, la vida, la libertad y la propiedad de los ciudadanos, sin dar cuenta a nadie de lo que hacen, fallando en secreto, y libres de toda pena!

Y no se alegue que los jurados deciden solamente sobre los hechos, y nunca sobre el derecho. Esto es un sofisma, y salta a los ojos el error, con sólo considerar que el *derecho*, como *regla* o *principio*, jamás se prueba: él subsiste impasible, inalterable, consagrado por la ley; y por imperfectas que sean las leyes, lo que de ordinario es menos litigioso es la disposición que determina *a priori* el derecho. Lo que se prueba; lo que es contingente y se obscurece más; lo que sirve de base necesaria al derecho, es el *hecho*; por manera que quien decide sobre los hechos, reconociéndolos o negándolos, o apreciándolos de un modo u otro, implícitamente decide sobre el derecho, porque establece la base de toda aplicación de la ley, produciendo las

más trascendentales consecuencias sobre todo el proceso o litigio. Así, decidir sobre la existencia y calificación de los hechos, sin ninguna responsabilidad, según el libre criterio y el arbitrio ilimitado, es decidir arbitrariamente sobre todo lo que importa y sirve de base al derecho, o sobre el derecho mismo, cuya aplicación depende del hecho.

Hay otra objeción irrefutable que condena el juicio por jurados: él es contrario a una ley universal de fisiología, de psicología, de historia, de economía política y de administración y gobierno de todas las cosas: la división del trabajo. Así como no puede haber buenos administradores, ni militares, ni médicos, ni ingenieros, ni sacerdotes, ni institutores, ni comerciantes, ni artesanos, si los que han de hacer estos oficios o servir estas profesiones no se dedican a ellos con suficiente aplicación y perseverancia; así tampoco puede haber buenos jueces, si los que han de juzgar no se aplican exclusivamente a este ministerio, asegurados en su independencia personal, para adquirir la ciencia del derecho, versación en los procedimientos, sagacidad en la investigación de los hechos, solidez y claridad de crítica para apreciarlos, y conciencia austera del deber de la rectitud para fallar.

El sistema de juicios por jurados es creación y práctica de razas individualistas, de espíritu concentrado y poco comunicativo, habituadas a libres interpretaciones del deber moral y religioso, y resistentes a las influencias colectivas que tienden a dominar las muchedumbres. Además, en lo general, los países en donde es tradicional el sistema de jurados tienen la ventaja de la unidad fundamental de raza; y esta unidad, generadora de un sentimiento social y un espíritu común, favorece la formación, relativamente desapasionada, de un concepto o criterio que puede manifestarse, sin muy graves inconvenientes, por medio de veredictos de jueces eventuales y de hecho.

Ninguna de estas condiciones se encuentra en las repúblicas americanas, sobre todo, en las que ocupan la zona tórrida,

donde el medio social es totalmente distinto del que sirve de elemento a la administración de justicia en Alemania, Inglaterra, Bélgica, Holanda, etc.

Se comprende que el sistema de jurados pueda funcionar regularmente, con sus defectos y todo, en grandes capitales de primer orden, como Londres, París, Berlín, Viena, Madrid, Lisboa, Nueva York o Filadelfia, o en centros populosos de segundo orden como Manchester, Birmingham o Liverpool, como Lyon, Burdeos o Marsella, como Barcelona, Nápoles y Milán, o como las grandes ciudades de Norteamérica. Allí la grandeza del medio social asegura dos ventajas: la abundancia de un personal ilustrado para componer los jurados, y la independencia de éstos en relación con los reos, con los litigantes y con los jueces y curiales.

En pequeños centros de población como los de Colombia, ni hay suficiente personal para el frecuente servicio de los jurados que formen tribunal, ni sus miembros, a la vista y al alcance de toda la localidad, pueden tener independencia.

Añádase a todo esto la ignorancia general de las masas, y de muchos ciudadanos notables, en asuntos jurídicos; la imposibilidad, por falta de vías de comunicación, de hacer venir ante el Jurado a los testigos y peritos, y de hacer apreciar la multitud de circunstancias que concurren a servir para la calificación de los hechos criminosos; la violencia del espíritu de partido que domina en todas las poblaciones y pervierte el criterio moral y legal; el aislamiento en que se hallan los centros de población, a largas distancias, que ocasiona un grave perjuicio para los miembros de los jurados y una fuerte contribución de servicios que se les impone; y muchas otras observaciones que sugiere la experiencia de más de treinta años; y se reconocerá que el sistema no es aplicable a Colombia. Baste decir que ni siquiera ha podido funcionar medianamente en la capital de la república, cuya población excede de ciento diez

mil almas, y que acaso en ella es donde se han verificado los mayores escándalos como fruto de la institución.

Como quiera, mucho deben meditar este punto los legisladores colombianos, cuando llegue el momento de redactar un nuevo Código Judicial, aplicable a toda la nación. La multiplicidad e impunidad de los delitos no se remediará en mucha parte, aun cuando se establezca severidad en las penas y vigor y eficacia en la acción de la policía, mientras los delitos no sean calificados y juzgados por jueces independientes, ilustrados, permanentes o de larga duración, de notoria idoneidad, suficientemente pagados y rigurosamente responsables de sus actos.

---

*Art. 163. Podrán crearse tribunales de Comercio.*

§ 163. No está en igual predicamento que la anterior, la disposición de este artículo. No hay país civilizado que no haya reconocido la conveniencia de los tribunales de comercio, y no los haya adoptado, en mayor o menor grado, como un elemento de seguridad para las fáciles, rápidas y frecuentes transacciones que componen el tráfico interior y exterior o se originan de él. Los tribunales de comercio simplifican los procedimientos judiciales relativos a este ramo, y están en perfecta armonía con los códigos que regulan la materia, necesariamente menos formalistas y minuciosos que los códigos civiles. Si, por su naturaleza, las transacciones comerciales son esencialmente transitorias o de muy definida y corta duración, natural es que los procedimientos contenciosos que versan sobre ellas se acomoden a la misma sencillez, rapidez y variedad del comercio; ventajas que se obtienen con tribunales especiales encargados de aplicar un Código también especial.

Y no se diga que esta jurisdicción especial envuelve un privilegio, contrario a los principios generales sobre administra-

ción de justicia. También hay tribunales militares, jueces que juzgan particularmente en asuntos de policía, diferencias entre juicios ejecutivos y ordinarios, y entre jueces para lo civil y jueces para lo criminal; y el legislador puede establecer tantas clasificaciones de jurisdicción y diferencias de procedimiento cuantas sean necesarias para la mejor administración de justicia, según la naturaleza, procedencia y cuantía de los negocios judiciales. Lo que constituye privilegio no es que determinados asuntos sigan determinada cuerda jurídica, con perfecta igualdad para todos los que se hallen en una misma condición; sino que se otorguen excepcionales ventajas a determinadas personas, dándoles un derecho de fuero con perjuicio de sus iguales.

---

*Art. 164. La ley podrá establecer la jurisdicción contencioso-administrativa, instituyendo tribunales para conocer de las cuestiones litigiosas ocasionadas por las providencias de las autoridades administrativas de los departamentos, y atribuyendo al Consejo de Estado la resolución de las promovidas por los centros superiores de administración.*

§ 164. No se había conocido en Colombia, hasta 1886, medio alguno de corregir los abusos o los errores en que podían incurrir los funcionarios públicos, en asuntos puramente administrativos, ya fuese con perjuicio de los empleados subalternos, ya de los particulares. La Constitución de 1863, por cuanto fundaba toda su armazón en la soberanía de los Estados y la aglomeración de éstos en la forma de república federal (bajo la autoridad de un Gobierno común pero de muy limitadas facultades), hubo de arbitrar correctivos, así para proteger a la nación contra ciertas leyes abusivas que emanasen de los Estados, como para amparar a éstos contra ciertas leyes y actos abusivos que emanasen de la nación. Pero a más de lo

imperfecto de estos recursos adoptados para ponderar las fuerzas, ellos se limitaban a cierto orden de actos de soberanía, dejando en pie, y sin remedio alguno, todos los actos puramente administrativos, ora emanasen del Gobierno general, ora de los gobiernos locales. Ninguna de las constituciones anteriores había imaginado buscar el remedio del mal, y la legislación no reconocía que en lo contencioso pudiese haber otra jurisdicción que la judicial, de la cual excluían las leyes lo administrativo.

Que un ministerio se deniegue a reconocer un crédito justo adquirido contra el Gobierno, o a expedir la orden de pago respectiva; que, al celebrarse un contrato administrativo, el ministro del ramo proceda contra disposición legal, o que al hacerlo ejecutar perjudique a un contratista, sin que por esto el asunto sea judicial; que un ministro interprete mal las leyes sobre pago de sueldos, o pensiones u otros créditos; que indebidamente suspenda o remueva un jefe de oficina o funcionario público a un empleado a quien no puede o debe remover o suspender, o de algún modo vulnere los derechos del subalterno; que en asuntos de policía, de administración fiscal o de cualquier otro servicio que no es del resorte de lo judicial, cometa abusos o incurra en errores de inteligencia y ejecución o aplicación de las leyes un ministro del Despacho, un gobernador, un prefecto, un alcalde, o un jefe de oficina de los que pertenecen a la Administración; no hay modo de corregir el mal con seguridad. En todo caso, cuando se ocurre al superior, si lo hay, pidiéndole que corrija el abuso o error, y se le mantiene, todo queda dentro de la esfera administrativa, y la persona ofendida o perjudicada en sus derechos no tiene medio de obtener justa protección contra la injusticia que proviene de los funcionarios o empleados de la Administración.

Los Constituyentes quisieron corregir este mal, y para ello adoptaron una institución existente en muchos otros países bien gobernados, y particularmente perfeccionada en Francia: esta

es la jurisdicción contencioso-administrativa de que trata el artículo 164, en concordancia con el inciso 3º del 141. Toca a la ley definir lo contencioso-administrativo, —esto es, lo que constituye contienda sobre negocios puramente administrativos—, quiénes conocen de estas contiendas, y qué procedimientos han de seguirse en ellas.

Dos clases de jurisdicciones pueden ser establecidas, conforme al artículo 164: una para conocer de las cuestiones litigiosas ocasionadas por las providencias de las autoridades administrativas de los *departamentos* (gobernadores, asambleas departamentales, prefectos, alcaldes, concejos municipales, etc.); y otra para conocer de las cuestiones contencioso-administrativas promovidas por los centros superiores de administración. Estos centros son evidentemente los ministerios, adonde vienen a concentrarse los asuntos particularmente adscritos a las altas oficinas de Hacienda, tales como las administraciones de aduanas, casas de moneda, salinas, etc., y las direcciones superiores de Correos, Crédito público, Estadística, Telégrafos y otros ramos.

Hay una aparente contradicción, o al menos discordancia, entre las dos disposiciones constitucionales que hemos citado. El artículo 164 parece querer que en los asuntos contencioso-administrativos que se originen *de los departamentos*, no haya más jurisdicción que la de los tribunales que se instituyan *para conocer* de estos negocios; y que en los asuntos promovidos por los centros superiores de administración, el conocimiento ha de ser atribuído por la ley al Consejo de Estado. De la primera parte del artículo parece colegirse que el Consejo de Estado no ha de conocer en los negocios originados de la administración departamental, en los cuales *solamente* han de tener jurisdicción los tribunales especiales que la ley establezca.

La defectuosa o confusa redacción del artículo 164, que es general y permisivo, no puede infirmar en manera alguna la disposición especial e imperativa que se contiene en la 3ª de



las atribuciones conferidas por el artículo 141 al Consejo de Estado; a saber:

“Decidir, sin ulterior recurso, las cuestiones contencioso-administrativas, si la ley estableciere esta jurisdicción, ya deba conocer de ellas en *primera y única* instancia, o ya en grado de *apelación*”.

Interpretando rectamente las dos disposiciones, fácil es ponerlas en armonía. Si la ley establece tribunales para conocer de lo contencioso-administrativo que tiene origen *en los departamentos*, precisamente ha de conocer de ellos, en grado de *apelación*, el Consejo de Estado, decidiendo *sin ulterior recurso*; pero si se establece la jurisdicción contencioso-administrativa respecto de las providencias promovidas por *los centros superiores de administración* (los ministerios), ha de conocer de estos negocios el Consejo de Estado en *primera y única instancia*. Así armonizan las dos disposiciones constitucionales que tratan de esta materia.

## TITULO XVI

### DE LA FUERZA PÚBLICA

*Art. 165. Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan, para defender la independencia nacional y las instituciones patrias.*

*La ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar.*

§ 165. Si el hombre, a virtud de las facultades de que Dios le ha dotado, y del destino de perfectibilidad que le ha impuesto, es esencial y necesariamente sociable; si, en razón o por consecuencia de esta sociabilidad, ha ido formando, en la sucesión histórica de su existencia, lo que se llama sociedades humanas; y si el nacimiento de cada individuo determina fatalmente su adhesión, más o menos constante, a alguno de los grupos sociales que la humanidad ha formado o va formando sobre la haz de la tierra; no es menos cierto que cada persona componente de un agrupamiento social conserva cierto grado de libertad, en virtud de la cual ejecuta actos que hacen presumir razonablemente su voluntad de permanecer adherido a la patria moral y material en cuyo seno ha nacido, o en la cual ha fijado su domicilio. Pero aun cuando, por circunstancias de fortuna, de familia, de salud u otras sea imposible a los más escoger la sociedad en cuyo seno han de vivir, es evidente que en todo caso los miembros de toda sociedad están ligados entre sí, y ligados en su conjunto al suelo donde viven. Y esto, por imperiosas necesidades de sociabilidad, de conservación individual y colectiva; por deberes y derechos que les son comunes; por

tradiciones de raza y de historia; por la comunidad de una lengua, de un espíritu, genio o índole de pueblo, y ordinariamente de una religión; y por intereses de todo linaje que se refieren al modo de trabajar y de vivir, a la propiedad y a los elementos de bienestar de todos y de cada uno. Esta comunidad de cosas, de situaciones, de afectos, de necesidades localizadas, de tradiciones y de modo de ser, es lo que se llama la *patria* social, que, naturalmente representada por un símbolo objetivo, toma la forma del suelo, del nombre del pueblo y de las instituciones componentes de un país, o provincia, o estado o nación, más o menos regularmente constituido y considerado en el vasto concierto de las sociedades humanas.

De la existencia de aquella forma social que se llama patria o nación, emana forzosamente un principio o ley de mutualidad en la vida de los individuos que la componen o que habitan un suelo común; y el sentimiento del amor a esa sociedad particular, a ese suelo, a esa nación o patria, —sentimiento elevado hasta la noción del deber y del derecho,— es lo que se llama la virtud del patriotismo. Desde que tal sentimiento está en todas las almas, y va unido a la idea de la reciprocidad entre todos los que lo experimentan, surge necesariamente la común concepción de estas dos nociones inseparables: que cada cual, y por consiguiente todos, tienen derecho a combinar su propio bienestar con la existencia, la fuerza y la prosperidad del conjunto llamado nación y constituido en Estado, obteniendo de éste todo el amparo y protección posibles; y que, correlativamente, todos tienen el deber de identificar su vida personal con la vida del cuerpo colectivo, del Estado, contribuyendo con todas sus fuerzas a sostener y mantener la vida, la propiedad, el honor y la prosperidad de aquel cuerpo de que todos son miembros o unidades componentes.

Toda la teoría y todo el organismo de los derechos individuales, de los derechos civiles y de los derechos políticos, se derivan sencillamente de aquella ley de mutualidad social, que

rige la vida de la nación y es el alma de la patria. Del propio modo, toda la teoría y todo el organismo de los deberes personales, civiles y políticos de cada nacional, se derivan con igual sencillez de la ley común de la mutualidad o reciprocidad. Obediencia a las leyes y a las autoridades, pago de impuestos y contribuciones, prestación de servicios públicos, protección y mantenimiento dados a la familia, respeto por la propiedad pública y privada; en fin, cuanto pertenece a los dominios del deber individual, civil y político, es simplemente una compensación, más o menos proporcional y equitativa, de los servicios que se reciben de la sociedad y del Estado, para satisfacción del derecho. Al comentar el Título III de la Constitución, hemos considerado los derechos, y en otra parte algunos de los deberes, verbigracia, al tratar del artículo 10. Debemos ahora concretarnos a considerar uno de los más imperiosos deberes: el de la defensa de la patria, impuesto por el artículo 165.

El espíritu humano no ha descubierto hasta ahora, ni es probable que descubra, sino dos medios de resolver o zanjar las dificultades o querellas que pueden ocurrir entre los gobiernos y los ciudadanos de un Estado, o entre dos o más Estados independientes; y esos medios son: la razón o la fuerza. Al primero corresponden los convenios o tratados, las leyes de conciliación, las mediaciones y transacciones, el arbitraje y otros recursos que conjuran la violencia. El segundo se resuelve en guerra, esto es, en hostilidades recíprocas, empleando las armas, ora se trate de rebelión, de lucha civil o de lucha internacional. Cuando los medios aconsejados por la razón se agotan, no queda más recurso que la apelación a la fuerza, y el juez competente para adoptarlo o estimarlo oportuno es el Gobierno, ora en relación con los rebeldes, ora mirando a otros gobiernos soberanos; ajustándose, eso sí, a las prescripciones constitucionales y legales. Llega, por lo tanto, el momento en que la existencia del Estado, de la patria organizada, depende de su propia defensa, mediante el empleo de las armas.

De aquí nace, con todo el rigor de la necesidad y de la lógica, el deber de todos los nacionales de tomar las armas, haciendo parte de las fuerzas que el Gobierno organice para su defensa; y el deber, llevado así hasta el mayor peligro y el mayor sacrificio, es proporcionado a la mayor necesidad y el mayor peligro de la patria; y es tan natural e indeclinable como el de obedecer las leyes, pagar impuestos o prestar otros servicios, en fuerza de la ley de mutualidad que rige todo el orden social y da vida al Estado y subsistencia a la patria. Y como ese orden, esa vida y esta subsistencia tanto pueden perder o sufrir con un trastorno que amenace aniquilar o desquiciar las instituciones patrias, como con una guerra exterior que amenace la independencia o integridad de la nación, el deber de tomar las armas y servir con ellas es igual en uno y otro caso.

¿Pero de qué modo se ha de cumplir con aquel deber? El determinararlo corresponde a las leyes. Son éstas las que, a más de constituir la organización militar, señalan la edad en que cada colombiano tiene el deber de tomar las armas, si se le llama; el tiempo de servicio obligatorio, ya en la fuerza activa o permanente, ya en la reserva; las condiciones que en todo tiempo, o en algún tiempo, eximen del servicio militar; los deberes propios de los miembros del Ejército, y los derechos que adquieren; y, en fin, cuanto se refiere al modo de prestar el servicio y a las circunstancias que lo acompañan.

Y no se diga que, si el deber es ineludible, ha de ser cumplido por igual, sin exención alguna; pues el deber, como el derecho, si bien reside siempre en las personas, sufre necesarias modificaciones en su ejercicio. Así como el infante y el loco tienen derechos, pero no se les permite ejercerlos, por su propio bien, sin el auxilio de tutor o curador, así el deber de servir a la patria está limitado por la aptitud. La justicia, la conveniencia misma del Estado y de la sociedad, obligan a eximir del servicio al infante o adolescente, al anciano o inválido, al fun-

cionario público y al hombre casado, en ciertos casos, y a la mujer en todos. Es natural que las leyes determinen tales exenciones, y todo lo demás a que este artículo se refiere.

---

*Art. 166. La nación tendrá para su defensa un Ejército permanente. La ley determinará el sistema de reemplazos del Ejército, así como los ascensos, derechos y obligaciones de los militares.*

§ 166. Toda cosa y todo acto en la Creación obedece a una ley que la guía, y la primera de todas las leyes es la razón de ser de las cosas. Esta razón de ser constituye por sí sola una fuerza. La verdad misma es una ley, porque se funda en la necesidad de su existencia, que es una fuerza irresistible. La fuerza misma que, como ley natural, impone la existencia de algo, a su vez necesita ser sostenida por otra fuerza que dé eficacia a los fines de la cosa existente. Así, cuando la sociedad se ha formado, su existencia misma es la prueba de la ley de sociabilidad que domina al hombre; esta ley y la existencia de la sociedad, dan por resultado necesario la formación de una entidad orgánica que se llama el Estado; y esta entidad, puesto que tiene razón de ser, debe estar provista de fuerzas que la hagan respetar, para que este respeto le asegure la conveniente subsistencia.

No se concibe la existencia de ningún derecho, sin un deber correlativo y sin una sanción que lo haga eficaz. Esta sanción está en la razón misma y la necesidad del derecho; pero como la razón y necesidad pueden ser desconocidas o desatendidas, hay que añadirles una sanción material, y esta es la de la fuerza; fuerza que no necesita ser violenta, que puede ser coercitiva de mil modos, y que muchas veces no aparece corporalmente; pero que en ocasiones tiene que ser ostensible y material para ser eficaz. Si el Estado tiene derechos y deberes,

por cuanto es el símbolo de la sociedad organizada, necesario es que se halle en capacidad de ejercer correctamente los unos y cumplir plenamente con los otros, todo en beneficio de la sociedad misma, o de todos y cada uno de sus miembros. De aquí la necesidad de una fuerza pública organizada que dé eficacia al derecho y al deber, ora se la llame Policía, Resguardo, Ejército, Milicia, Gendarmería o como se quiera; fuerza que sirve para compeler al mantenimiento del orden legal y a obedecer las providencias de la autoridad, cuando voluntariamente no se allanan a ello los ciudadanos, y cuya presencia es por sí sola una garantía de paz y de seguridad.

Por eso la Constitución, reconociendo aquella necesidad y los principios que hemos expuesto brevemente, ha dado a la institución del Ejército el carácter de permanente, destinado a la defensa de la nación; dejando a la ley el determinar todo lo secundario, esto es, el sistema de reemplazos, y todo lo relativo a ascensos, derechos y obligaciones de los militares. Lo esencial en este asunto, es la disposición que eleva el Ejército a la categoría de institución constitucional y permanente, tan permanente como el Gobierno mismo. Creemos que al hacerlo así, los Constituyentes anduvieron acertados, pues para ello tuvieron, a más de las consideraciones expuestas en este párrafo y en el anterior, razones de mucho peso.

Por una parte, si el Gobierno es y ha de ser una institución permanente, también lo es la necesidad de su defensa, y de la defensa de los fueros de la nación y de todo el orden social y legal, ora se trate de agresiones exteriores, ora de resistencias o ataques del Interior. Por lo tanto, hay sobrada razón para que siempre esté organizada la defensa, y consiguientemente, la fuerza pública armada que sirve para hacerla eficaz.

Si la fuerza pública sirve para reprimir violencias y mantener el orden, vale más tenerla en pie como preventiva, y no como solamente represiva, puesto que la razón y la experiencia prueban que la sola presencia de esa fuerza, necesaria a

todas horas en *alguna* forma, basta por lo común a conjurar desórdenes, y por lo mismo es parte a prevenir delitos y perturbaciones del orden.

Pero si de todos modos ocurren casos en que es necesario el empleo de la fuerza pública, vale más tenerla permanentemente organizada, con economía, previsión y sabia disciplina, que ponerse a improvisarla o levantarla cuando ocurre súbitamente la necesidad de defender la soberanía nacional o el orden social. Con una organización permanente, todo se reduce, si la necesidad lo exige, a un aumento conveniente de lo que ya existe organizado, y así se evitan peligrosas y costosísimas dificultades.

La experiencia ha patentizado que en Colombia, y en casi todas las repúblicas hispano-americanas, las perturbaciones del orden público son generalmente repentinas, obra de la impaciencia y la ambición de los caudillos militares, más bien que del sentimiento popular ni de irremediables vicios de las leyes o de los gobiernos. Su peor mal no está en ellas mismas, sino en su desarrollo; y el prevenirlas o extirparlas a tiempo es la mejor economía de sangre, honra nacional, dinero del Erario, riqueza social y todo linaje de sacrificios. Está comprobado que cada rebelión cuesta, en sólo gastos para reprimirla, más millones que los que causa en muchos años de paz el mantenimiento de la fuerza armada. De ahí la necesidad, por razones de economía, de un Ejército permanente; sin perjuicio de la organización de milicias que permitan acrecentarlo prontamente cuando sea necesario.

Es el caso de invocar aquí otra vez la ley ineludible de la división del trabajo en todas las cosas. Sin carrera militar no hay fuerza armada posible, y esta fuerza nada vale sin una organización permanente que sirva para formar jefes, oficiales y soldados capaces de servir con habilidad, adiestrados por la disciplina, ciegamente obedientes a la ley, y prontos siempre a todo sacrificio por el bien de la patria. Tan necesaria es



la institución, que no hay país alguno bien organizado que no la tenga. Aun Inglaterra, la Unión Americana y Suiza, que dan la preferencia al régimen civil y a las milicias, mantienen Ejército permanente, bien que en escala reducida, relativamente; sin perjuicio de sostener cuerpos de policía, de marina de guerra u otros, que son siempre formas de la fuerza pública organizada.

---

*Art. 167. Cuando no se fijare por ley expresa el pie de fuerza, subsistirá la base acordada por el Congreso para el precedente bienio.*

§ 167. Frecuentemente ocurren discordancias entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, que impiden o demoran la expedición de la ley que debe dar cada legislatura sobre fijación del pie de fuerza armada: o hay tenaz y ruda oposición de parte de una mayoría parlamentaria; o el Gobierno se muestra demasiado exigente, pidiendo que se le conceda un excesivo pie de fuerza; u ocurren trastornos o dificultades que impiden la reunión del Congreso; y por estos u otros motivos no se expide oportunamente la ley a que aludimos. ¿Qué puede hacerse entonces? Ya hemos visto que la fijación del pie de fuerza es necesaria, ora porque de ella se deriva la facultad de exigir a los ciudadanos el servicio militar en mayor o menor grado; ora porque la fuerza pública acarrea una percepción de impuestos y gastos del Tesoro; ora, en fin, porque la libertad y tranquilidad de la nación corren peligro cuando el Gobierno puede formar a su arbitrio cuantos ejércitos le plazca.

También hemos visto que el Ejército es una necesidad pública, que la Constitución lo ha erigido en institución permanente, y que la nación no puede subsistir tranquilamente sin él. Así, para conciliar los intereses y los principios en esta materia, el artículo 167 ordena que, cuando no se fije por ley

expresa el pie de fuerza, subsista la base acordada por el Congreso para el precedente bienio. Con esto, ni hay fijación arbitraria, ni la nación carece de Ejército, ni son de temer las discordancias o dificultades que ocurran para hacer la fijación cada dos años.

---

*Art. 168. La fuerza armada no es deliberante. No podrá reunirse sino por orden de la autoridad legítima; ni dirigir peticiones, sino sobre asuntos que se relacionen con el buen servicio y moralidad del Ejército y con arreglo a las leyes de su instituto.*

§ 168. Si la fuerza armada es una institución necesaria; si es elemento de orden y estabilidad, lo es precisamente porque contiene en sí la disciplina, la establece, y hace respetar y cumplir la ley. De ahí la ineludible condición de obediencia pasiva a que ha de estar sujeta toda fuerza organizada. Sería preferible no contar con otra fuerza que la de la sociedad misma, armada cada vez que fuese necesaria, antes que tener cuerpos de ejército deliberantes. La principal causa de las contiendas civiles, tan frecuentes en las repúblicas hispano-americanas, ha residido en la persistencia del carácter voluntarioso con que se formó el espíritu militar, fruto de la guerra de Independencia; espíritu que después de las victorias alcanzadas bajo la dirección de los grandes caudillos libertadores, se infiltró en los ejércitos posteriormente mantenidos. Así en lugar de los libertadores del primer tiempo, los pueblos han tenido muchos jefes liberticidas o conspiradores, o cuando menos militares políticos, empeñados en conducir el Gobierno a su grado, en lugar de servirle con lealtad y abnegación.

La Constitución no admite, y con sobra de razón, que los individuos de la fuerza armada puedan nunca ser deliberantes: su deber es obedecer al Gobierno legítimo, cualquiera que sea, como instrumento de la autoridad. El Ejército no es una

conciencia libre que forma opiniones ni dicta la política, sino un deber en acción, una obediencia organizada; sus peticiones, si las hace, sólo han de referirse al servicio militar, y han de ajustarse a severas prescripciones legales; y en ninguna cosa han de mostrarse más inflexibles el gobernante y los jueces, que en prevenir, reprimir y castigar todo acto de deliberación o de indisciplina militar, perturbador de la absoluta regularidad del servicio que el Estado reclama de la fuerza pública.

---

*Art. 169. Los militares no pueden ser privados de sus grados, honores y pensiones, sino en los casos y del modo que determine la ley.*

§ 169. Todo es y debe ser correlativo en el servicio público, así como en las relaciones sociales, porque la correlación entre el servicio y la compensación, entre el derecho y el deber, establece en todas las cosas la justicia, camino y fin de toda perfección. Si el militar está obligado a la obediencia pasiva, a servir sólo a la ley cuando a ello le llama la autoridad, sin que le sea lícito deliberar sobre su personal conveniencia o la conveniencia política, en compensación debe contar con garantías que le protejan contra la injusticia de los gobernantes olvidadizos y los resentimientos de los partidos. La principal de estas garantías consiste en el carácter vitalicio del *empleo* militar (no del *destino* o colocación), y de las pensiones, honores o prerrogativas que la ley haya señalado como recompensas inherentes a los servicios prestados. Estas ventajas, que son la justa compensación de los servicios militares, han de ser una propiedad, una parte esencial de la vida misma del militar; y no ha de ser lícito privarle de ellas, sino por casos o motivos enteramente justificados, previstos por leyes anteriores y declarados judicialmente. Con esto no se establece

un privilegio, sino una garantía fundada en estricta justicia. No sin razón, pues, este artículo prohíbe privar a los militares de sus grados o empleos permanentes, honores y pensiones, sino en los casos y con las formalidades que la ley determine.

---

*Art. 170. De los delitos cometidos por los militares en servicio activo y en relación con el mismo servicio, conocerán las Cortes marciales o tribunales militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar.*

§ 170. Mucho se ha disputado sobre lo que se llama *fuero* o jurisdicción especial, y sobra razón para condenarlo como odioso, cuando tiene por objeto, ya sea substraer a determinados individuos de la acción de la justicia, ya oprimirles con los excesos de una autoridad tiránica y cruel. Pero los fueros bien entendidos y practicados, nada tienen en sí de reprobables, si las jurisdicciones son especiales por la especialidad de la materia; si tienen por objeto dividir racionalmente el trabajo jurídico; si están sujetas en su acción al rigor de las leyes; si se aplican por igual a todos los asuntos judiciales de una misma naturaleza, y si están reglados, en resolución, por la suprema garantía de las leyes comunes.

Así como es conveniente que haya juzgados únicamente para lo civil, unos, y otros para lo criminal; que se establezcan tribunales especiales para la policía, para el comercio, para lo contencioso-administrativo, o para otros ramos del servicio judicial, asimismo conviene que haya juzgados o tribunales para conocer únicamente de los juicios militares, dado que este servicio es de grande y complicada extensión, y que por su naturaleza requiere una legislación y procedimientos especiales. Muy racional es, por lo tanto, que este artículo establezca la jurisdicción militar para los delitos puramente militares y lo que se refiere a este servicio, por medio de Cortes marciales y tri-

bunales de esta naturaleza, y con arreglo a los procedimientos del caso y a las prescripciones del Código Penal Militar. Esto, sin perjuicio de que en última instancia puedan conocer los tribunales civiles como Cortes marciales.

Puede también la ley, por lo mismo, en gracia de la pronta y segura administración de justicia, disponer que aun los delitos comunes de los miembros del Ejército sean juzgados militarmente, cuando las tropas están en campaña, y no hay, por lo tanto, facilidad de sujetar a los delincuentes a los juicios ordinarios de los tiempos normales.

---

*Art. 171. La ley podrá organizar y establecer una milicia nacional.*

§ 171. No tuvieron los Constituyentes el propósito de reducir la fuerza pública únicamente al servicio de lo que se llama Ejército permanente; antes bien, quisieron que éste pudiera reforzarse, renovarse y engrandecerse con milicias que, bien organizadas, servirían a la nación, ya como ejército de reserva, ya como base para vivificar el permanente, y asimismo como institución simpática al sentimiento democrático de los colombianos. Toca, pues, al legislador, cuando lo crea conveniente, crear y hacer organizar en la república un milicia nacional, dependiente del Gobierno, como el Ejército, pero difundida en todas las poblaciones, o formada de todas ellas, de modo que sea, por decirlo así, la nación entera armada, conforme a las necesidades de su conservación y defensa.

Y nada será más útil que esta organización de la Milicia nacional. Ella servirá al propio tiempo para dar a Colombia toda la seguridad apetecible; para facilitar una justa y metódica renovación del Ejército permanente; para ensanchar esta fuerza cada vez que sea necesario; para estrechar entre los co-

lombianos los vínculos de confraternidad y unidad; para suprimir por completo las odiosas prácticas de reclutamiento arbitrario; para vivificar en las masas populares el espíritu de orden y disciplina, y para acrisolar y aquilatar el sentimiento nacional del patriotismo, cuyo más bello símbolo es la bandera que todos los ciudadanos juran defender, ofrendándole todo sacrificio.

## TITULO XVII

### DE LAS ELECCIONES

*Art. 172. Todos los ciudadanos eligen directamente concejeros municipales y diputados a las asambleas departamentales.*

§ 172. Si la *república* es el gobierno de todos y para todos, organizado y sostenido conforme a la voluntad nacional legítimamente expresada, fuerza es que, en todo aquello en que la opinión pública ha de hacerse sentir e imperar, conforme a la razón y la justicia, se sujete la acción del Gobierno a tres principios salvadores: la elegibilidad, la alternabilidad y la responsabilidad. A virtud de la elegibilidad, es en la masa popular donde ha de buscarse la fuente del gobierno político, mediante la elección libre que los ciudadanos idóneos hagan de los mandatarios a quienes confían la representación y la obra gubernativa, dado que es imposible, e inconveniente en todo caso, el gobierno del Estado por la acción directa del pueblo. A virtud de la alternabilidad, es indispensable que de tiempo en tiempo, —por periodos fijos bien calculados, según lo que sugiera la experiencia,— se renueven los mandatos electorales, o sea la representación, mediante nuevas elecciones de los funcionarios representativos y los gobernantes. Por último, a virtud de la responsabilidad, es justo que los mandatarios rindan cuenta de sus actos, y que, o el pueblo les retire su confianza, si de ésta han desmerecido, o los tribunales les llamen a juicio, si han cometido faltas que merezcan algún castigo.

A. Así, pues, la elección popular (ya sea directa o indirecta, ya muy extensa o un tanto restringida, según la conve-

niencia), y la periodicidad en las votaciones, realizan, en lo esencial, las condiciones de elegibilidad, alternabilidad y responsabilidad que son propias del gobierno republicano. Lo demás es materia de desarrollo constitucional y legal de los principios fundamentales que se adoptan.

La Constitución ha querido dividir la república, para su mejor gobierno y administración, en tres entidades orgánicas, coexistentes y visibles, sin perjuicio de la unidad de soberanía mantenida en todas partes. Estas tres entidades, íntimamente relacionadas, inseparables en esencia, no obstante su funcionamiento separado y distinto, son la *Nación*, el *Departamento* y el *Municipio* o *Distrito*. Para cada una de ellas hay una clase de *mandatarios* del orden representativo, y para todas ellas una categoría común de *gobernantes*, a quienes están subordinadas varias categorías de *Agentes* del Gobierno. En consecuencia:

Para servir como mandatarios en los municipios, se eligen *Concejales municipales*;

Para servir como mandatarios en los departamentos, se eligen *Diputados* a las Asambleas departamentales; y

Para servir como mandatarios en la *Nación* entera, se eligen *Senadores* y *Representantes*.

Para atender a las funciones del Gobierno, se eligen Presidente de la República, Vicepresidente y Designado, y el que ejerce la presidencia tiene como Agentes constitucionales: en la primera escala, los Gobernadores de los Departamentos, y en las inferiores, los que las leyes establezcan.

En cuanto a las fuentes y modos de elección de los mandatarios y gobernantes, la Constitución ha establecido las siguientes diferencias:

Los concejales municipales y los diputados a las asambleas departamentales, son elegidos por el voto o sufragio directo de *todos los ciudadanos*;

Los senadores, por las asambleas departamentales;



Los representantes, por el voto directo de sufragantes que reúnan ciertas condiciones mayores que las de los simples ciudadanos, y por distritos electorales; y esos mismos sufragantes eligen *Electores*;

El Presidente y el Vicepresidente de la República son elegidos por los Electores, o sea indirectamente por aquellos sufragantes especiales; y

Por último, el Designado es elegido por el Congreso, o sea por voto *dos veces* indirecto, —en cuanto concurre el Senado,— y *una vez* indirecto, o sólo de segundo grado, por lo que respecta a la Cámara de Representantes.

Toda esta combinación, —salvo lo relativo al Designado, que es ilógico y por extremo complicado,— nos parece verdaderamente acertada, como lo demostraremos al considerar cada uno de los artículos que tratan de elecciones. En el presente párrafo debemos ya reducirnos a lo preceptuado en el artículo 172.

B. Si, conforme al artículo 15, son *ciudadanos* todos “los colombianos varones mayores de veintiún años que ejerzan profesión, arte u oficio, o tengan ocupación lícita u otro medio legítimo y conocido de subsistencia”, es obvio que son los colombianos de esta clase quienes tienen aptitud para elegir los concejales municipales y los diputados a las asambleas departamentales; sin que pueda exigírseles ninguna otra cualidad, tal como las de saber leer y escribir, o la de tener determinado capital o renta. Bien que la calificación de *universal* no sea rigurosamente aplicable al sufragio que como tal es conocido en Francia y fue adoptado en algunos de los Estados de Colombia, puede decirse que el preferido conforme al artículo 172, es el llamado “sufragio universal”, con la sola exclusión de la gente perdida y de los pordioseros, puesto que para ser ciudadano es necesario ejercer *profesión, arte u oficio*, o tener ocupación *lícita* u otro medio *legítimo y conocido* de subsistencia. Así, es patente que, aun para ejercer el sufragio

más general o de más extensa base, la Constitución exige condiciones importantes, a saber:

1<sup>º</sup> Ser colombiano, —garantía de patriotismo o interés por la cosa pública;

2<sup>º</sup> Ser varón, —garantía de cierta independencia personal y civil;

3<sup>º</sup> Ser mayor de veintiún años, —garantía de cierto grado de madurez o claridad de criterio y volición; y

4<sup>º</sup> Tener ocupación lícita y medios legítimos de subsistencia, —garantía de moralidad y de cierto grado de independencia social para ejercer la función del sufragio.

Estas condiciones son perfectamente suficientes para elegir los concejales del municipio. ¿Por qué? Porque la elección de concejales emana, por su esencia, de un voto de confianza *personal y local*. Los concejales no tienen funciones políticas de ninguna clase; son meros administradores de los intereses locales del municipio; obran a la vista de todo el vecindario, esto es, de todos sus comitentes; todos éstos les conocen de cerca, y hay entre unos y otros una penetración social recíproca y permanente, a virtud de su constante *convectividad*; los elegidos no van a funcionar en una esfera distinta de aquella en que obran los electores; y éstos conocen notablemente y muy de cerca, por ignorantes que sean en otras cosas, los asuntos de cuya gestión se trata. Por lo tanto, es evidente, es incuestionable la competencia y aptitud de todos los ciudadanos vecinos del municipio, para dar un voto de confianza a los que han de administrarlo.

Por otra parte, el mal que pueda resultar, en ocasiones, de la elección hecha por algunos o muchos vecinos ignorantes, no trasciende a la generalidad de la república; no afecta sino a intereses puramente locales, y por muy breves períodos, y tiene muy eficaces correctivos en las leyes administrativas y en la acción de muchos funcionarios superiores responsables. A más de esto, aquel sufragio elemental (de los municipios y

para sólo ellos) es una escuela práctica que va preparando a los ciudadanos para más altas y generales elecciones, y un estímulo para elevarse en la jerarquía electoral, mediante la adquisición de cierta propiedad o renta y de un grado fundamental de instrucción.

Todas las consideraciones precedentes son aplicables, aunque no con la totalidad de su fuerza, a la elección de los diputados departamentales. Estos diputados son elegidos por circunscripciones pequeñas, compuestas de pocos distritos, limítrofes entre sí (cuando no de uno solo), y por lo mismo son generalmente conocidos por los simples ciudadanos electores; no llevan un encargo trascendental ni político que haga necesaria en los electores la posesión de conocimientos especiales, de nociones científicas o de informaciones y opiniones relativas a toda la república; se trata de intereses de los municipios que sufragan y del departamento que ellos componen; todo es familiar y de diario conocimiento para los sufragantes que emiten su voto de confianza; y por último, los errores en que pueden incurrir los diputados, como administradores de su departamento, pueden ser corregidos sin dificultad. En suma, los diputados no van a ejercer funciones propiamente legislativas, ni son del todo irresponsables, y por lo mismo, bien ha podido confiarse su elección a unos sufragantes que solamente ofrecen las más elementales garantías de moralidad, independencia y acierto.

---

*Art. 173. Los ciudadanos que sepan leer y escribir o tengan una renta anual de quinientos pesos, o propiedad inmueble de mil quinientos, votarán para Electores y elegirán directamente Representantes.*

§ 173. Cabe aquí de lleno la siempre agitada cuestión del sufragio, que se divide en dos puntos: si el sufragio ha de ser "universal", —en la común acepción que se da al término,—

o si restringido; y si es preferible el directo, o el indirecto o de dos o más grados. Debemos reservar el segundo punto para considerarlo al comentar el artículo 174.

A. Desde luego, las razones que militan en favor del sufragio de los simples ciudadanos, cuando se trata de elecciones municipales o meramente departamentales, esto es, de funcionarios que no son legisladores, no son aplicables a la elección de los representantes, que son legisladores de la nación, ni a las de presidente y vicepresidente, que son o pueden ser gobernantes de toda la república. En cuanto a los primeros, fuerza es reconocer que reúnen las siguientes condiciones características:

Son *legisladores*, representantes de la soberanía nacional;

Son funcionarios *nacionales*, con autoridad sobre toda la república;

Son esencialmente *políticos* e independientes de todo poder público; y

Son inmunes e irresponsables.

Como legisladores, que representan la soberanía colombiana y son funcionarios de toda la nación, los representantes disponen, en la parte que a su Cámara corresponde, de la suerte de toda la república; dan su legislación y su rumbo político a Colombia entera; pueden reformar y cambiar la Constitución del Estado; pueden exigir responsabilidad a los gobernantes, en calidad de acusadores, y pueden dar gobernante a la nación, en la persona del Designado. ¿Será razonable, será conveniente y justo que quienes tienen tan alta y delicada comisión sean elegidos por sufragantes que carecen de toda ilustración, de independencia, buen criterio y respetabilidad? ¿No es el colmo de la imprevisión que la república entregue su suerte al arbitrio de los que apenas tienen una ocupación lícita y medios legítimos de subsistencia (simples obreros, labradores, aguadores o mozos de cordel), a quienes solamente se reconoce competencia para dar un voto de confianza a los regidores de su municipio?

Si estos obreros o labriegos desprovistos de todo capital, que apenas ganan para vivir humildemente, pudieran elegir los gobernantes y mandatarios de toda la nación, ¿por qué no se concedería también el sufragio a las mujeres, a los menores de edad y aun a los pordioseros?

Todo esto sería absurdo. ¿Por qué? Por una sencillísima razón: porque el sufragio no es de derecho natural; no es un derecho *individual*, inherente a la vida y necesario para su conservación. ¿Y por qué no? Porque el Estado no es una entidad que nace o se forma y vive con el hombre, como necesidad de la *especie*: el Estado es una creación convencional o histórica de los pueblos; por lo tanto, los derechos y deberes que de su organización se desprenden, no son de *naturaleza*, sino de razón, conveniencia y circunstancias. Así, si para gobernar el Estado no se necesita crear representación, como acontece en los cantones muy pequeños de Suiza, donde el gobierno es rigurosamente democrático, directo del pueblo (y allí sólo tienen voz y voto los *padres de familia* no tachables); o como sucede en los países de gobierno monárquico absoluto; es claro que los derechos que el Estado reconoce a sus miembros, como sufragantes, son puramente *políticos*, aconsejados por la conveniencia, y no por necesidades naturales. El sufragio es, por lo tanto, una *función pública* y colectiva, establecida y ejercida para beneficio del Estado, —no un derecho; y ser sufragante no es más que esto: tener aptitud, según el criterio y la voluntad del Legislador, para ejercer convenientemente aquella función.

Los legisladores, como lo hemos hecho notar, son inviolables e irresponsables; y lo son así por necesidad, puesto que no hay quien pueda exigirles responsabilidad, y porque, en rigor, el pueblo que les elige asume implícitamente la responsabilidad, aceptando los perjuicios que una elección desacertada puede acarrearle. Pero si se comprende que los ciudadanos de criterio ilustrado e independiente tomen sobre sí aquella res-

ponsabilidad, haciendo la elección, ¿será racional que la asuman también los que carecen de toda ilustración y toda independencia? Claro es que no.

B. Por último, los representantes son funcionarios esencialmente *políticos*. Cuando se les escoge para votar por ellos, se consideran necesariamente dos condiciones: su aptitud para las funciones parlamentarias o legislativas, y su propiedad para representar una idea política, esto es, los intereses, aspiraciones y pasiones de un partido político. Así, para elegirles, es necesario tener ideas políticas, y algún conocimiento de la situación y necesidades de la república y de los intereses, los hombres y las tendencias de los partidos. Ya no se trata de un voto de confianza para manejar los inmediatos y bien visibles intereses del municipio, sino de los vastos y complicados intereses nacionales, arraigados en toda la haz de la república, que van a ser estudiados y tratados en la capital. Y es obvio que para elegir los representantes de toda la nación, no han de bastar las rudimentarias aptitudes del sufragante municipal: se requiere algo que ponga a los sufragantes en comunicación e inteligencia con sus conciudadanos de toda la república; algo que abra ante sus ojos los vastos horizontes de la historia, de la política nacional y del patriotismo extendido a su mayor escala.

C. Por lo que respecta al *modo* con que se hace la elección de los representantes, no ha sido menos sabia la Constitución, cuando ha dispuesto que esta elección sea directa. En materia de elecciones, no hay sino uno de dos caminos para obtener el acierto: o la votación directa, o la votación indirecta, —esto es, dividida en dos o más grados u operaciones ascendentes. Cuando se tiene confianza en el buen criterio de los sufragantes, su votación es suficiente, porque va derecho a su fin, que es la designación de los mandatarios o gobernantes, y entonces conviene que la elección sea directa, ya por ser más expeditiva, ya porque representa con mayor fidelidad que ninguna

otra el sentimiento y la voluntad de los electores o sufragantes. Pero cuando, por el contrario, es imperfecta la capacidad de los sufragantes para escoger los mejores mandatarios, la elección indirecta ofrece mayores garantías, porque, conservando siempre algo o mucho del espíritu popular en que tiene su fuente primera, allega, para la elección definitiva, un cúmulo más considerable de luces y de cualidades morales, reunidas en las asambleas que hacen la última votación como delegatarias de los comicios populares. Solicitar al propio tiempo la garantía de la elección indirecta y grandes cualidades en los que deben hacerla, es, como se ha hecho notar, una redundancia; es crear una innecesaria aglomeración de requisitos y precauciones para lograr el acierto en la elección.

Aplicando sabiamente estas doctrinas, los Constituyentes adoptaron la elección directa para los representantes, por cuanto se exigían en los electores de éstos requisitos o cualidades notablemente superiores a los que ha de reunir el simple ciudadano. Y esto es tanto más racional, cuanto los representantes son elegidos por circunscripciones o distritos electorales de igual base de población, y son renovados en su totalidad. Lo primero requiere un conocimiento inmediato que los electores tengan de los candidatos en quienes depositen su confianza, y una acción de poderdantes reducida a los límites de Distrito electoral. Lo segundo, induce a reconocer que se ha querido hacer de la Cámara de representantes un cuerpo de carácter popular, que ha de tener su origen en armonía con este carácter. La elección, pues, ha de ser popular, y para esto, conviene que sea directa, al propio tiempo que dividida entre distritos electorales, en donde, más que las mayorías políticas, ha de triunfar el buen sentido de los ciudadanos electores.

---

*Art. 174. Los electores votarán para Presidente y Vicepresidente de la República.*

§ 174. Hemos visto que en el mecanismo electoral de Colombia los ciudadanos de ciertas condiciones votan para elegir *electores*, con el objeto de que éstos elijan el Presidente y el Vicepresidente de la República; y es natural que muchos de nuestros lectores (habituados a otros procedimientos, adoptados desde 1853) pregunten con alguna extrañeza: ¿Por qué y para qué este escalón de los electores? ¿Por qué los mismos ciudadanos que han de elegir directamente los representantes, no son aptos para hacer lo propio respecto del Presidente y del Vicepresidente? Puesto que hacemos un comentario razonado de la Constitución, justo es que demos respuesta a las preguntas estampadas.

Tres sistemas se han practicado en Colombia para la elección del primer Magistrado que ejerce el gobierno; a saber:

1º El de la elección indirecta, por medio de *sufragantes*, en el primer grado, y de *electores*, en el segundo; y éste fue el establecido desde 1811 y que subsistió hasta 1853;

2º El de la elección directa del Presidente, por *todos* los sufragantes o votantes de la república, combinada con la indirecta (por medio del Congreso) de los *designados* a quienes correspondía ejercer el Poder Ejecutivo, a falta del Presidente; —sistema que sólo sirvió para elegir un Presidente en 1856—; y

3º El de la elección directa del Presidente por el voto diverso y anárquico de *los Estados*, dándose un voto igual a cada uno de éstos; elección combinada también con la de *Designados*, que correspondía al Congreso federal. Este sistema fue el adoptado en 1863, y conforme a él alcanzaron a ejercer la Presidencia catorce ciudadanos.

Como se ve, el sistema de 1886 no es nuevo en Colombia, sino que es el restablecimiento del que rigió hasta 1853, con el aditamento ilógico del *Designado* que el Congreso elige cada dos años. Salvo este aditamento, este sistema es el mismo que rige en la Unión Americana y en muchas de las repúblicas de la América Española.



¿En qué se funda? En una evidente necesidad: la de asegurar el mayor acierto posible en la elección del primer magistrado de la república; —la más importante y trascendental de todas las elecciones, por cuanto el jefe del Gobierno es quien sanciona y ejecuta las leyes, representa a la nación ante los gobiernos y pueblos extranjeros, dispone de la fuerza pública y de las rentas, hace recaudar los impuestos, compromete el crédito nacional, dirige la instrucción pública, invigila al Poder Judicial, nombra la gran masa de los funcionarios y empleados públicos, cuida del mantenimiento del orden general, y tiene en sus manos todos los resortes y fuerzas de la administración del Estado. Por lo tanto, la elección del Presidente de la República es de enorme y capital importancia. Siendo aquélla así, fuerza es rodearla del mayor cúmulo posible de garantías de orden, independencia y acierto.

Desde luégo, la elección del Jefe del Estado reúne dos caracteres: es un acto esencialment político de la nación, y al propio tiempo un acto de criterio gubernativo. Como acto *político*, es del dominio de los intereses, las aspiraciones y las pasiones y rivalidades de los partidos; pero como acto de *criterio gubernativo*, es del dominio de la razón pura, de la previsión patriótica y la ciencia. Si únicamente se tratase, cuando se elige el Jefe del Estado, de dar satisfacción a las ideas u opiniones y anhelos de los partidos, bastaría a llenar el objeto una elección directa hecha por ciudadanos de cualidades suficientes para sufragar con cierto discernimiento, en su calidad de miembros de las diversas parcialidades; bastaría asegurarse de la voluntad de aquellos ciudadanos, expresada nominalmente por medio del sufragio directo.

Pero es mucho más que eso: se trata de elegir algo más grande que un simple jefe oficial, instrumento o conductor de un partido. Se trata de escoger un administrador íntegro y leal de los intereses *de todos*; un digno representante del honor y la soberanía nacionales; un justiciero guardián de los dere-

chos comunes y ejecutor de la Constitución y las leyes, que son garantía común, no sólo de los diversos partidos, sino de la totalidad de los ciudadanos; en fin, un verdadero hombre de Estado, hábil en sus combinaciones, firme en sus resoluciones, conciliador en sus propósitos, fiel al deber y respetuoso por el derecho. Y esta elección requiere un llamamiento al patriotismo, a la conciencia y al buen criterio de los electores, y debe ser hecha con orden y con la mayor calma posible.

De ahí la necesidad de conciliar dos órdenes de intereses: el de los partidos, como condensaciones de fuerzas sociales, y el de los hombres capaces de obrar con acierto, en el punto de vista puramente *nacional*, y con alguna independencia aun respecto de aquellos partidos. El conceder la capacidad electoral primitiva a los ciudadanos poseedores de ciertas cualidades, llena el primer objeto; el segundo lo llena la elección indirecta o de segundo grado, hecha por medio de *electores*. Los simples sufragantes emiten la opinión y voluntad de los partidos; pero los electores, mucho más respetables y expresamente encargados de escoger entre los candidatos, ejercen un criterio superior, criterio político y patriótico a la vez, y pueden corregir definitivamente el espíritu de la votación hecha en el primer grado.

Tanto más necesario es este procedimiento, al tratarse del Presidente y el Vicepresidente, cuanto la elección es esencialmente *nacional*. Ya no basta para estar seguro del acierto, que los sufragantes tengan ciertas aptitudes, como en el caso de los representantes, puesto que no se trata de elecciones parciales, hechas por distritos electorales, y de alcance limitado; sino de una elección general, uninominal, que va a decidir de la suerte de toda la república.

Es más. La votación que se hace en comicios populares, es siempre más o menos tumultuosa y ocasionada a conflictos, sobre todo, cuando los partidos ponen todos sus conatos y esfuerzos, sus intereses y pasiones en los platos de la balanza,

procurando triunfar con la elección del Jefe del Estado. Por el contrario, la votación que se verifica en asambleas de electores, es digna y reposada; tiene todos los caracteres de una reunión en cuerpo colegiado, de número limitado, y la seriedad y severidad de todo lo que está bien organizado; y ya no es obra de sufragantes anónimos, o personalmente insignificantes los más, sino de una congregación, mucho menos numerosa, de hombres que, representando el sufragio por municipios, han merecido un voto de confianza de sus comitentes, y llevan en sí mismos el sello de la respetabilidad.

Esto mismo justifica un hecho muy notable: la Constitución no ha exigido en los *electores* ninguna cualidad particular. Bastará que sean ciudadanos, puesto que son funcionarios públicos. ¿Por qué? Porque el solo hecho de haber sido escogidos por sus comitentes, que les conocen de cerca, establece la plena presunción de su idoneidad para elegir el Presidente y el Vicepresidente; y porque el voto de confianza o delegación que se les ha dado, les eleva de la simple condición de sufragantes irresponsables, que tienen todos los ciudadanos del primer grado, a la de funcionarios públicos o delegatarios, sujetos a responsabilidad, no por el voto que libremente emitan en asamblea, sino por la irregularidad con que desempeñen su cometido.

---

*Art. 175. Los senadores serán elegidos por las Asambleas departamentales; pero en ningún caso podrá recaer la elección en miembros de las mismas Asambleas que hayan pertenecido a éstas dentro del año en que se haga la elección.*

§ 175. De dos partes se compone este artículo: substantiva la primera, prohibitiva y de puro orden la segunda. Como se ve por la primera, incumbe a los cuerpos representativos de los departamentos hacer la elección de los tres senadores que

a cada uno corresponden. Hay en este artículo y en el 93 que analizámos en nuestro § 93, una patente reminiscencia del régimen federal; algo como un involuntario homenaje rendido a las prácticas establecidas de 1858 a 1884, no obstante la franca proclamación de la república unitaria (artículo 1º), y el haberse declarado que los miembros de una y otra Cámara representan a la *nación entera* (artículo 105).

Con efecto, en el régimen federal, los senadores correspondían en número igual a los Estados (tres por cada uno), y eran elegidos por sus Asambleas legislativas, por regla general, según lo establecieron los más de los Estados, a virtud de su libertad de estatuir sobre elecciones. Así, cualquiera que fuese la población de los Estados, éstos tenían igual representación en el Senado, como entidades soberanas. En el régimen actual, sólo se ha hecho diferencia en dos cosas: en declarar que los senadores representan a la *nación entera* (no a los departamentos), y en estatuir directamente sobre el modo de elegir, en general, los diputados a las Asambleas departamentales, Diputados que a su vez eligen los senadores. Del propio modo que los departamentos, como entidades constitucionales, indestructibles, han reemplazado a los Estados, así también las Asambleas departamentales reemplazan ahora a las antiguas Asambleas legislativas; bien que sus ordenanzas no tienen el carácter de leyes, ni son soberanas (o autonómicas políticamente hablando) las entidades en cuyo nombre funcionan. En lo demás, subsisten los dos principios anteriores: que el cuerpo representativo del departamento es el que elige los senadores, y que éstos son elegidos en número igual por departamentos, correspondiendo tres a cada uno, sean cuales fueren su población, extensión territorial, riqueza y demás circunstancias.

La razón de ambas disposiciones se comprende. Los Constituyentes quisieron respetar, no las instituciones federales, pero sí los hábitos, intereses y aspiraciones que se habían creado en los Estados; y ya que se les mantenía con sus demarcaciones an-

teriores y su *personalidad* administrativa, bien que sin soberanía y con el nombre de departamentos, se quiso reconocerles vida propia, como a entidades necesarias del nuevo orden político y se consagró su existencia por disposiciones constitucionales. De ahí la necesidad de dar a todos los departamentos, sin distinción alguna, un número igual de senadores, no ya como a entidades políticas autonómicas, pero sí como a entidades administrativas igualmente necesarias en el organismo político de la nación.

Por otra parte, conforme a las Bases de la reforma (que forzosamente habían de ser respetadas por los Constituyentes, una vez que fueron aprobadas por el voto de las municipalidades de la república), el Senado debía ser organizado de modo que fuese un elemento conservador de las instituciones; y si entre estas instituciones figuraba en primera línea la entidad departamental (artículos 4º, 5º y 6º), era lógico crear en el Cuerpo legislativo un elemento que, emanando de *los departamentos*, mantuviese el equilibrio necesario para que ninguna ley pudiese en lo futuro menoscabar los fueros departamentales.

Pero, considerando la elección de los senadores en el punto de vista de la idoneidad del sufragio, como base del sistema representativo, no ha sido menos atinada la regla constitucional que atribuye aquella elección a las Asambleas departamentales. Una corporación legislativa esencialmente conservadora de las instituciones, no ha de ser precisamente representante de los intereses y pasiones de los partidos, sino de los intereses comunes y permanentes de la nación, consultados por medios distintos de aquellos que sirven para dar desahogo a las aspiraciones políticas. Antes que todo importa que un cuerpo conservador, y cuyos miembros son de larga duración, se componga de hombres ilustrados, de alta capacidad, diestros en el manejo de los negocios públicos y notoriamente respetables. Si solamente representan opiniones políticas, serán adictos a sus parcialidades respectivas, pero no hay seguridad de que sean

también los hombres cuerdos y respetables necesarios para conservar las instituciones.

Conforme al sistema adoptado, los diputados a las Asambleas departamentales son hombres de confianza, escogidos por todos los ciudadanos de los municipios para administrar, en cierto orden de funciones, los intereses del departamento. No son elegidos para un objeto político y a ciegas, sino con conocimiento personal de los electores y para objetos administrativos. Por lo tanto, la elección que ellos, a su vez, hacen de senadores, tiene el sello del mayor acierto posible, y más que una elección política o de interés de partido, es un *escogimiento* de hombres notables hecho entre los muchos que pueden representar las tendencias políticas de la mayoría popular del departamento.

Muy graves abusos se habían cometido, hasta 1884, en la elección de los senadores: frecuentemente se elegían a sí mismos los miembros de las Asambleas legislativas, mediante un indelicado y pernicioso tráfico de votos; y de este hecho mismo se derivaban otras graves consecuencias. Para obviar estos inconvenientes, el autor de este Comentario propuso la prohibición contenida en la segunda parte del artículo 175. Así las Asambleas departamentales, respetando lo que el honor y la conveniencia aconsejan, no pueden nombrar senador a ninguno de sus propios miembros, o a individuos que hayan pertenecido a ellas dentro del año en que se haga la elección.

---

*Art. 176. Habrá un elector por cada mil individuos de población.*

*Habrá también un elector por cada distrito cuya población no alcance a mil almas.*

§ 176. Dos objetos tiende a llenar este artículo: establecer la igualdad electoral entre los distritos, proporcionalmente a

la población de todos y cada uno de ellos, en cuanto se trata de la elección del Presidente y el Vicepresidente de la República; y conjurar el fraude y la violencia, volviéndolos inútiles, o por lo menos, minorar mucho sus efectos.

En cuanto al primer objeto, la razón es manifiesta. Cuando se llama a los ciudadanos de mejores condiciones como sufragantes, a votar para elegir electores, los cuales han de votar a su vez para la elección de los dos más altos jefes políticos de la nación, al propio tiempo se quiere consultar el sentimiento individual de los ciudadanos y el sentimiento colectivo de las entidades fundamentales de que se compone la república. El municipio es la primera forma colectiva y organizada en que aparece la sociedad; y el Estado es una aglomeración de municipios, así como el municipio es aglomeración de ciudadanos o de familias que tienen sus jefes. El departamento, entidad intermediaria, no es más que una creación convencional. Por lo tanto, cuando se trata de elegir el jefe de la nación, hay que buscar en los municipios, que son base de la sociedad política, las fuentes visibles de la opinión y voluntad nacionales; y para conocer esta opinión y voluntad en aquellas fuentes, hay que pedir su expresión al voto de los ciudadanos idóneos. De ahí la perfecta justificación del voto por distritos o municipios, reconociendo a todos y cada uno tantos votos cuantas veces cabe en su población una base común.

Mil habitantes, como base para cada voto, es el guarismo que se ha adoptado, por cuanto son rarísimos los distritos municipales que no alcanzan a contar aquel número de almas. Pero si hay deficiencia, la Constitución les acuerda siempre un voto, con el fin de que todos los municipios sean representados en la elección más esencialmente nacional que pueden hacer los pueblos. Por este modo se concilia un triple interés: el de la unidad nacional, que armoniza con la idea de la igualdad moral de todos los municipios, dándoles simultánea representación; el de la justicia, que hace necesaria la pro-

porcionalidad de esa representación, según el número o guarrismo de la población; y el del respeto debido a las opiniones individuales, las cuales se hacen sentir por medio de los sufragios que se emiten en los municipios para elegir electores.

Pero la cuestión tiene otro aspecto que merece consideración, y es el de la práctica electoral. Los municipios son desiguales en población, y podría decirse que, al votar en todos ellos los ciudadanos, no deberían computarse los votos por *municipios*, esto es, por *electores*, sino por *sufragantes*, sumando los sufragios. Mas este procedimiento da por resultado el triunfo de la violencia o del fraude, y destruye la justa proporcionalidad entre los municipios. Supongamos que, según su población, concurren a la elección del Presidente y del Vicepresidente mil distritos o municipios, con 4.400 votos, por cuanto tienen entre todos una población de 4.400.000 almas. La mayoría que decide la elección, será por lo menos de 2.201 *votos de municipios*. De los 1.000 municipios, 900 tienen una población que excede de 2.000 almas en cada uno, y en su totalidad contienen 4.300.000 almas; en tanto que los 100 distritos restantes sólo contienen 100.000 almas. Si al hacerse la elección se prescinde de los electores y del *voto* por distritos o municipios, y se elige directamente el Presidente, sumando los *sufragios* individuales, puede llegarse a este resultado:

En los 900 distritos que contienen 4.300.000 almas, se cuentan por el candidato A, sufragios 30.000.

En los 100 distritos que contienen 100.000 habitantes se cuentan, o por fraude o violencia, a favor del candidato B, sufragios 31.000.

Es claro que, conforme a la elección directa, y contando solamente *sufragios*, quedaría electo el candidato B; triunfando así los sufragantes o representantes de una población de 100.000 almas, sobre los de una población de 4.300.000... Las proporciones pueden variar en la práctica; pero no es menos cierto que en todo caso se cae en lo monstruoso y absurdo.



Si todas las votaciones han sido libres, puras y legítimas, la inmensa mayoría de la población es deprimida por la minoría. Si en los municipios de pequeña población ha mediado fraude o violencia, todos los de gran población quedan sacrificados, y la suerte de toda la república depende de los viciosos escrutinios de unos cuantos pequeños municipios.

Estos graves inconvenientes fueron palpables en Colombia, y para obviarlos, un hombre político importante y de clarísima capacidad (el doctor Aníbal Galindo) imaginó y propuso el *voto* proporcional *por distritos*, determinado por las mayorías locales que diesen los *sufragios* de los ciudadanos. De esta suerte, ni la abstención de muchos sufragantes podía perjudicar a los respectivos distritos, ni los fraudes o violencias que viciasen los escrutinios en unos distritos (sobre todo en los pequeños) podían producir un efecto sensible sobre la generalidad del escrutinio y de la elección.

Esta feliz combinación fue adoptada por los Constituyentes de 1886, y, gracias a ella, la mayoría de la población, representada por sus ciudadanos, prevalecerá siempre sobre la minoría; y la abstención, el fraude y la violencia en las elecciones no serán de consecuencia.

---

*Art. 177. Las Asambleas electorales se renovarán para cada elección presidencial, y los individuos que fueren declarados miembros legítimos de tales Asambleas, no podrán ser separados del ejercicio de sus funciones, sino por fallo judicial que determine pérdida o suspensión de los derechos de ciudadanía.*

§ 177. Garantías de mucha importancia para la libertad electoral contiene este artículo, así en cuanto al régimen de las elecciones como en cuanto a la condición del elector. Puede convenir que la ley atribuya a las Asambleas electorales algunas otras elecciones, a más de las del Presidente y Vicepresi-

dente de la República, siempre que se respeten, eso sí, las disposiciones contenidas en este título XVII. Por lo tanto, conviene que las Asambleas electorales sean de larga duración, mayormente si se considera que la frecuente repetición de actos electorales de primer grado, y consiguientemente de luchas y crisis políticas, es de ordinario pernicioso para la tranquilidad pública. Pero, por otra parte, cada elección presidencial es de tal importancia y magnitud, que se hace necesario, para verificarla, consultar nuevamente la voluntad del pueblo, llamando a los sufragantes a nueva votación. No sería admisible, en manera alguna, que unas mismas Asambleas electorales eligiesen Presidente y Vicepresidente para dos períodos consecutivos. Por eso el artículo que comentamos manda renovar las Asambleas para cada elección presidencial, ocurriendo de nuevo a la votación de los comicios populares.

En cuanto a la situación de los electores, desde el momento en que ellos tienen la categoría de funcionarios públicos, árbitros de las elecciones que se les encargan, deben ser mantenidos y respetados, por regla general, en el ejercicio de su cargo. Si lo desempeñasen mal, sería imposible moral y materialmente, que su destitución viniera de sus constituyentes, dado que ni aun puede averiguarse quiénes son, y que su cargo proviene de un voto de confianza. Menos sería admisible la suspensión o destitución decretada por funcionarios del orden gubernativo, pues en este caso la libertad electoral sería nugatoria. No queda, pues, sino un medio de conciliar la libertad e independencia electorales con la justicia que debe pesar sobre los electores, cuando faltan al cumplimiento de sus deberes como funcionarios públicos, o cuando se hacen indignos del mandato que reciben: el sometimiento de aquéllos al juicio de los tribunales. Si por sentencia judicial se les condena por delito que traiga consigo la pérdida o la suspensión de los derechos de ciudadanía, es claro que, dejando de ser ciudadanos en ejercicio, no pueden ser funcionarios públicos, y por lo mis-

mo, implícitamente quedan privados o en suspenso del cargo de electores. Esta garantía asegura la independencia de los electores, y por lo tanto, la del sufragio popular.

---

*Art. 178. Para las elecciones de representantes cada departamento se dividirá en tantos distritos electorales cuantos le correspondan para que cada uno de éstos elija un representante.*

*Compete a la ley, o, a falta de ésta, al Gobierno, hacer la demarcación a que se refiere el párrafo anterior.*

*Los distritos municipales cuya población exceda de cincuenta mil almas formarán distritos electorales y votarán por uno o más representantes, con arreglo a su población.*

*Las fracciones sobrantes de población que sumadas excedan de veinticinco mil habitantes, añadirán un representante a los que por cada cincuenta mil elige el departamento. La ley fijará las reglas de esta elección adicional.*

§ 178. Mucho se ha discutido y se discute en el mundo sobre la verdadera significación del sufragio; sobre lo que constituye realmente el gobierno democrático; sobre lo injusto del gobierno exclusivo de las mayorías, que no viene a ser sino el de los partidos, y sobre los diversos inconvenientes que ofrece toda elección, si el escrutinio ha de hacerse de la manera comúnmente practicada. Ya se reconoce universalmente la justicia y conveniencia de dar representación parlamentaria a las minorías respetables; y no solamente grandes pensadores y sociedades científicas, sino también congresos libres especiales, y aun cuerpos de legisladores, se han ocupado en la resolución del problema, escogitando diversos medios para obtener que las mayorías y las minorías sean simultánea y proporcionalmente representadas en las cámaras o corporaciones legislativas. De estos medios, los más acreditados y que parecen más prácticos son cuatro; a saber:

1° El de la elección *única*, por circunscripciones electorales de territorio continuo, con población numéricamente igual en lo posible, de manera que se elija un representante o diputado por cada circunscripción;

2° El de la votación total o colectiva, con escrutinio de lista, pero *incompleta*, de modo que para elegir el número total de diputados se vote solamente por el *mayor número* de los elegibles, y se declare la elección en favor de *todos* los que han obtenido la mayoría *relativa*, hasta el completo de los que deben ser elegidos;

3° El de la votación total y en escrutinio de lista, pero con voto *acumulativo*, de tal manera, que cada sufragante pueda acumular, si quiere, todo su voto sobre un solo candidato, repitiendo el nombre de éste tantas veces cuantas sean necesarias para completar el número de los elegibles; y

4° El de la votación *limitada y distributiva*, según la cual los votos sobrantes de cada lista, después de asegurada la mayoría de cada candidato, hasta cierto número (el mayor de los elegibles) pasan a figurar en favor de otros candidatos de las minorías, o son desechados para que puedan distribuirse algunos de los elegibles, proporcionalmente, entre esas minorías.

A. De todos estos procedimientos, el más común, el que priva generalmente en los países que tienen gobierno representativo, es el primero; y desde luego se contrapone al de simple escrutinio de lista, en votación total, que es el peor de todos. Colombia ha practicado siempre, hasta 1884, este sistema, que daba en cada círculo, provincia o estado, a un solo partido, el triunfo exclusivo, mediante la elección íntegra de los diputados, por el voto de la mayoría. Este modo de elección, cuyos resultados han sido funestos, no ha podido ser implantado en Francia en estos tiempos, es rechazado en Inglaterra y muchos Estados constitucionales, y ha sido proscrito por la Constitución colombiana de 1886.

B. El segundo de los medios indicados es halagador, a primera vista, por su sencillez; pero a poco que se medite en su estructura, se echa de ver que carece de base justa. Nosotros mismos llegamos a encarecerlo como acertado, preocupados con el buen deseo de asegurar sencillamente representación a las minorías; pero una reflexión más madura nos hizo comprender que la base del procedimiento es falsa.

Cuando se va a verificar una elección y se abren los comicios populares, no hay nada conocido, en cuanto al estado de las ideas, opiniones y voluntades; en todo hay una incógnita, y precisamente para conocer las opiniones y voluntades y darles representación se ocurre al sufragio popular. No existe, por lo tanto, *a priori*, ningún dato que indique en qué proporción están los ciudadanos electores clasificados entre los diversos partidos, ni hay modo de saber cuáles de estos partidos son mayorías o minorías. Ni siquiera se sabe, ni se puede saber, cuántos electores concurrirán a los comicios, ni cuántos de los miembros de los diversos partidos serán calificados como aptos para sufragar. Mucho menos puede saberse *a priori* nada de esto cuando se expide la ley sobre elecciones que regulariza el ejercicio de la función del sufragio; y si *después* de hecha una votación se sabe aproximadamente en qué proporción general se hallan los electores de los diversos partidos, es evidente que al cabo de poco tiempo esa proporción se ha modificado de un modo incalculable.

Siendo esto así, ¿qué base puede tener el legislador para calcular la proporción de los partidos? Si se han de elegir en cada departamento *nueve* diputados, por ejemplo, ¿hay base cierta para adjudicar a la mayoría 5, ó 6 ó 7 de los elegibles, y a las minorías asegurarles la elección de 4, de 3 ó de 2? La base de distribución falta por completo. En un departamento puede haber sólo un partido, o casi uno solo, y sería inicuo privarle de la totalidad de la representación; en otro puede un partido contar con los dos tercios de los votos, y no sería jus-

to darle solamente la mayoría absoluta de la representación; y en otro, en fin, podrá un partido tener de su parte la mayoría absoluta solamente, mientras que la minoría está dividida entre dos, tres o más partidos desiguales, y por lo tanto, habiendo varias *minorías*, no es justo dar a una sola el resto de la representación.

C. Para obviar estas dificultades se propone el voto acumulativo. Así, si se trata de elegir nueve diputados en un departamento, en vez de votar en lista por nueve candidatos, se permitirá que cada elector repita o acumule sus votos como quiera, verbigracia votando tres veces por sólo tres candidatos, o cinco veces por uno y cuatro por otro, o nueve veces por uno solo. De esta suerte resultará que, si bien los que están en mayoría elegirán cinco de sus candidatos, si votan sin discrepancia alguna, los de las minorías elegirán algunos diputados, mediante la acumulación de votos.

Pero desde luego ocurre contra este sistema una objeción capital. Sufragio quiere decir emisión de voluntad, y esta voluntad no puede referirse racionalmente sino a la representación que es materia de elección y mandato. Si un pueblo (departamento, distrito electoral o lo que se quiera) es llamado a elegir nueve ciudadanos que lo representen, su conciencia y voluntad se refieren a esos nueve, no a uno solamente ni a dos, y el mandato que da es *uno solo*, para que lo ejerzan nueve mandatarios, cosa totalmente distinta de dar nueve mandatos a un solo mandatario. Si esto fuera racional, en justa y lógica proporción podría el elegido por voto acumulativo votar en la Cámara como nueve diputados, o con la autoridad, en cada caso, de nueve mandatos. Es más: en todo acto concreto, ningún hombre puede tener más de una voluntad; nueve voluntades simultáneas respecto de un hecho, son un absurdo en cada persona. Y si el hecho de que se trata es la delegación del ejercicio de la soberanía, ningún elector o sufragante está en capacidad de delegar nueve veces esa soberanía a un solo

representante, cuando de lo que se trata es de delegarla una sola vez a nueve personas que componen la representación legal.

D. Si el sistema del voto acumulativo en lista no resiste al examen, tampoco resiste el cuarto medio indicado. Fuera del grave defecto de la complicación de operaciones, muy ocasionada a fraudes, o a errores, o a incertidumbre en los resultados, el procedimiento tiene por base una ilógica distribución de la minoría de representación entre las minorías de sufragantes. Si el principio de la representación de las minorías tiene su base en la justicia, no hay razón para que solamente dé derecho al triunfo, siquiera relativo, la plenitud del cociente electoral. Nos explicaremos.

La cuenta que se hace es la siguiente:

Si han votado verbigracia 46,000 electores, por lista de 9 candidatos, no se cuentan individualmente los 414,000 nombres o votos detallados, para escrutar el resultado, sino que, dividiéndose el total de 46,000 voluntades por el número de los elegibles, se saca el cociente, que es 5,110, y este guarismo, que se llama *cociente electoral*, es la única base de la elección. Todo candidato que ha obtenido este cociente, es elegido, pero con limitación para los candidatos de la mayoría. Supongamos, pues, que concurren a votar 46,000 sufragantes, los cuales votan sin discrepancia por sus nueve candidatos, y que esos sufragantes pertenecen a cinco partidos o fracciones, distribuyéndose los votos así:

El partido A emite .....	23,500	votos
El " B .....	10,500	"
El " C .....	6,000	"
El " D .....	5,250	"
El " E .....	0,750	"
<hr/>		
Total de votos .....	46,000	

Según la artificial combinación imaginada, como 5,110 caben solamente cuatro veces en 23,500, los que forman la mayoría absoluta (más de la mitad de 46,000) no obtienen sino 4 diputados; los de la más alta minoría obtienen 2, porque 5,110 caben 2 veces en 10,500; los de las dos siguientes minorías obtienen de a 1 diputado, por cuanto cada parcialidad dio más de 5,110 votos; y sobran los votos del quinto partido, que nada valen, y las fracciones de los otros. Pero ¿a quién se le adjudica el noveno diputado? Acaso, mediante otro artificio, se le concede, faltándose al *principio* de representación distributiva, al partido que obtuvo mayor sobrante de votos, aun cuando no haya alcanzado a cubrir así el cociente electoral.

Prescindiendo de las muchas dificultades aritméticas y de justicia que pueden ocurrir en la aplicación del sistema, desde luego ocurre preguntar: ¿Qué fundamento científico, o filosófico o moral hay para que sirva de regla eso que se llama el *cociente electoral*? ¿Por qué una cuestión de intereses sociales, de representación de intereses y voluntades, de confianza para dar un mandato, se ha de sujetar a la operación aritmética de dividir el número de los electores por el de los elegibles, y adoptar el cociente que resulte, como base única de la elección? Y si nueve candidatos de una sola lista han obtenido este cociente más de cuatro veces, ¿por qué no se les han de contar dos votos, una vez que los llenan, sino que se prescinde de ellos (que constituyen mayoría absoluta y gran mayoría relativa), sólo por el gusto de distribuir gran parte de la representación entre las minorías? ¿Acaso las minorías, por el hecho de llegar a cierto número tienen derecho de representación? ¿Y lo han de tener a expensas de la justicia que asiste a las mayorías?...

Muchas otras interrogaciones se podrían formular, y cada una de ellas bastaría a poner de manifiesto que el sistema del cociente electoral es contrario al sentido común y no se apoya



en principio alguno de justicia. Si en cada localidad la minoría ha de tener derecho de representación, cada cuerpo representativo será una torre de Babel política. Si la representación de las minorías se funda en la justicia y la conveniencia, no hay razón para negarla a ninguna fracción o minoría, por insignificante que sea; y en este caso, se cae en lo absurdo, en lo imposible, pues no hay modo de distribuir en proporción matemática la representación. Si todas las voluntades se emiten en lista, no hay razón para dislocar esta lista, privando de gran número de sus votos a los candidatos, dado que el acto de voluntad de los electores es indivisible. Y, en fin, si el cociente electoral es justo por sólo ser matemático, mayor justicia contiene la cantidad de que es componente la mayoría del total.

E. Contra este cúmulo de errores y dificultades se presenta un hecho claro y sencillo: la natural formación y distribución de las ideas, aspiraciones y opiniones entre los diversos grupos sociales (ciudades, villas, municipios, aldeas, etc.), según la radicación de los intereses, la influencia de los climas, los temperamentos, razas, variedades y caracteres, el grado de ilustración popular, las tradiciones políticas y locales, la industria y riqueza de las poblaciones, y otras circunstancias. De todo esto se deriva una gran variedad en la apreciación de los intereses políticos, en la dirección que se da a los partidos, en la combinación de los intereses locales con los nacionales, y en todo aquello que contribuye a formar las opiniones individuales y a darles cierta cohesión que las vuelve colectivas. Por lo tanto, si de suyo hay variedad y divisibilidad en las opiniones, en todo un Estado, y de suyo ellas se condensan de un modo especial en grupos homogéneos de población, es patente que estos grupos son la base natural de toda representación sana, justa y verdadera. Y asimismo, si la justicia consiste en la igualdad de representación, según las voluntades, es obvia la necesidad de adoptar una base común de población, y es justo que don-

dequiera que esta base exista, allí se manifieste por igual la votación que sirve para constituir el mandato representativo.

De aquí deducimos que lo único racional, práctico y equitativo, es buscar a los ciudadanos en los centros o agrupamientos sociales, y allí asegurarles representación, y pedirles que con sus sufragios la constituyan, ora conforme a sus ideas políticas, ora modificándolas conforme a los intereses predominantes o a las necesidades que más les afecten. Este es el sistema adoptado en Inglaterra, Bélgica y Holanda, en Francia, Italia y España, y generalmente en Europa, así como en varias de las repúblicas americanas; y él conjura igualmente la iniquidad del simple escrutinio de lista, así como las injusticias, extravagancias, arbitrariedad y complicación de los demás sistemas imaginados. Por primera vez, la Constitución actual en Colombia ha establecido la elección de los representantes por circunscripciones o distritos electorales. Conforme a ella, los departamentos deberán ser divididos en distritos de a 50,000 almas, compuestos de municipios que formen territorio continuo, inalterables en tanto que el censo de población no haga necesario el modificarlos, para asegurar la justicia en la representación. Como los partidos se modifican según los intereses, las influencias topográficas y muchas otras circunstancias, es seguro que las mayorías y las minorías serán simultáneamente representadas con la elección uninominal por distritos electorales. No las minorías parciales de cada distrito; pero sí las de toda la nación, que, si en unos círculos no podrán triunfar de la mayoría, en otros se convertirán de minorías en mayorías.

Pero pueden ocurrir dos dificultades: o que haya ciudades o distritos municipales que por sí solos puedan formar uno o más distritos electorales, por contener 50,000, ó 100,000 ó más almas; o que, hecha la distribución de algún departamento en círculos electorales de a 50,000 almas, poco más o menos, quede un sobrante de población considerable. Los dos casos están previstos en los párrafos tercero y cuarto del artículo 178.

En el primero, no se divide la localidad, porque esto, a más de dislocar sus intereses y opinión, ofrecería graves dificultades en la práctica; sino que se forma un solo distrito electoral, y éste elige los representantes que según su población le corresponden. En el segundo caso, si el exceso de población de un distrito electoral, o de varios distritos municipales no comprendidos en alguno, alcanza a pasar de 25,000 almas, este sobrante da derecho a elegir un representante más, por cuanto contiene la mayoría del guarismo de 50,000 fijado como base.

F. La parte puramente doctrinaria de nuestro comentario, en este delicado asunto, nos ha distraído del comentario especial de un párrafo muy importante (el segundo) del artículo 178. Volvamos a él. Dice este párrafo:

“Compete a la ley, o, a falta de ésta, al Gobierno, hacer la demarcación a que se refiere el párrafo anterior”; esto es, la demarcación de distritos electorales para la elección de los representantes.

Es esta disposición, en cuanto habla del Gobierno, una de tantas larguezas que hubo en la Constitución, en el sentido de extender con exceso la autoridad del Poder Ejecutivo. Nada es más peligroso que dejar al Gobierno la facultad de establecer a su arbitrio las demarcaciones electorales. El Gobierno tiene siempre grande interés en ganar las elecciones, y fácilmente puede torcer los resultados naturales del sufragio, por medio de demarcaciones artificiosas o acomodaticias de círculos o distritos electorales. Conviene que solamente la ley haga tales demarcaciones.

Se comprende que, por la situación difícil en que se hallaba la república, cuando se expidió la Constitución, se hubiese adoptado una disposición, entre las *transitorias*, que autorizase al Gobierno para hacer, por la primera vez, las dichas demarcaciones, caso de que el Consejo Legislativo fuese incompetente para dar una ley sobre la materia, o le faltase tiempo para ello. Pero la autorización, a falta de ley, ha quedado con-

signada entre las disposiciones permanentes. Para remediar este mal, todo Cuerpo Legislativo que obre con verdadera independencia y patriotismo, debe imponerse el trabajo de dar una ley, cuando se necesite, sobre demarcación de distritos electorales, y no dejar este gravísimo asunto al arbitrio del Gobierno.

---

*Art. 179. El sufragio se ejerce como función constitucional. El que sufraga o elige no impone obligaciones al candidato, ni confiere mandato al funcionario electo.*

§ 179. Largas y vehementes discusiones se han sostenido sobre la cuestión de saber si los electores han de dar o no a los diputados o representantes un mandato imperativo, con instrucciones a las cuales deban someterse los elegidos. Se comprende que, cuando se otorga un poder o mandato privado, el mandatario deba estar sujeto a instrucciones. ¿Por qué así? Por cuatro razones perentorias: primera, porque el mandatario obra en asunto que depende de la voluntad del mandante, y no de obligaciones precisas e indeclinables; segunda, porque los intereses que el mandatario representa son enteramente ajenos, y sólo pertenecen al mandante; tercera, porque el mandante es una persona cierta, individual e inalterable, que así como dio el mandato puede retirarlo; y cuarta, porque el mandatario es y tiene que ser responsable de la gestión.

Ninguna de estas circunstancias concurre cuando el mandato es popular: es forzoso ejercerlo conforme a las precisas prescripciones de la Constitución, de las leyes y del reglamento de la Cámara, que imponen reglas incompatibles con las instrucciones de los electores; los intereses que el mandatario representa, no pertenecen únicamente a los electores del distrito, sino a toda la nación, a todos los colombianos, y entre éstos está el mandatario mismo, que tiene también conciencia propia y derecho de obrar conforme a ella; los mandantes son muchos

ciudadanos, son anónimos, y mal pueden dar instrucciones, si no pueden revocar el mandato, y es seguro que no serán unos mismos, una misma persona, el día que se trate de apreciar la conducta del mandatario; y, por último, éste es irresponsable, y ha de serlo como legislador, sin lo cual no es independiente y se establece el despotismo del Gobierno; y la irresponsabilidad es incompatible con el mandato imperativo.

¿Cuál es la consecuencia lógica de lo que acabamos de afirmar? Lo que la Constitución proclama: que “el sufragio se ejerce como función constitucional”, y no por derecho propio, o a modo de mandato privativo o para cosa propia; y que, por lo tanto, “el que sufraga o elige no impone obligaciones al candidato, ni confiere mandato al funcionario electo”. Así el sufragio queda calificado según su propia naturaleza: como institución, es una función constitucional necesaria para el juego de todo el organismo de la república; y como operación confiada a determinados ciudadanos, es un voto de confianza que llama al elegido a funcionar conforme a la Constitución y consultando sólo el bien público, según se lo dé a entender su conciencia. Esta es la verdad del sufragio popular: todo lo demás que se pretenda es ficción y artificio, arbitrariedad y anarquía.

---

*Art. 180. Habrá jueces de escrutinio, encargados de decidir, con el carácter de jueces de derecho, las cuestiones que se susciten de validez o nulidad de las actas, de las elecciones mismas, o de determinados votos.*

*Estos jueces son responsables por las decisiones que dicten, y serán nombrados en la forma y por el tiempo que determine la ley.*

§ 180. El mayor de los escándalos a que dio ocasión el régimen federal en Colombia, —esto es, la completa irriación del sufragio,— provino de que en todas partes el interés de par-

tido fue la regla predominante, así en las leyes como en las costumbres electorales. En cada Estado había un partido que trataba de erigirse en oligarquía permanente, y hacía servir a sus fines egoístas las leyes relativas al sufragio y todas las prácticas electorales. Cada partido derrotado en las elecciones, sintiéndose tiranizado, vencido por el fraude o la violencia, no por una mayoría legítima, apelaba a la insurrección, cuando no entraba, a su vez, por el camino de los fraudes. No había legislación electoral uniforme: cada Estado estatúa a su arbitrio lo que en esta materia parecía convenir más a los fines de un partido; y no había un poder moderador que regularizase el sufragio y lo sometiese a una fiscalización correctiva.

La Constitución de 1886 ha definido y clasificado el sufragio y la representación en sus diversas escalas; ha determinado claramente a quiénes corresponde ejercer la función electoral; ha impuesto reglas generales para toda la república, y ha dejado a la ley, que sólo es *nacional*, el cuidado de desarrollar los principios comunes adoptados. Pero en vano se establecerá todo esto, si la legislación no arbitra medios seguros de prevenir y corregir el fraude y la violencia, de tal manera, que el sufragio no sea una burla. Para esto dispone la Constitución que haya *jueces de escrutinio*, no con el carácter de jurados que decidan de hecho y arbitrariamente, según el interés de los partidos, sino con el de *jueces de derecho*, sujetos a ley, estables y seguros, encargados de decidir las cuestiones que se susciten sobre la validez o nulidad de las actas de escrutinio, de las elecciones mismas, o de determinados votos. Y no solamente aquellos jueces han de ser de derecho, como garantía para todos, sino que estarán sujetos a responsabilidad, como lo está todo juez o magistrado que falla contra la justicia en cualquiera causa. En cuanto al tiempo que hayan de durar aquellos jueces y el modo con que sean nombrados, toca a la ley determinarlos.

Una vez que tales prescripciones se cumplan, el sufragio será una verdad: tendrá segura independencia; contará con la garantía del Poder Judicial, que no es la de jurados de partido; tendrá su sanción en la responsabilidad de los jueces de escrutinio; y afirmado sobre la sólida base de la legalidad, conjurará las apelaciones a las armas, de los partidos vencidos en los comicios y asambleas electorales, por cuanto los vencedores no fundarán su autoridad en la violencia o en el fraude, sino en limpias decisiones que llevarán el sello de la cosa juzgada.

---

*Art. 181. La ley determinará lo demás concerniente a elecciones y escrutinios, asegurando la independencia de unas y otras funciones; definirá los delitos que menoscaben la verdad y libertad del sufragio y establecerá la competente sanción penal.*

§ 181. Complemento necesario del artículo anterior es el presente, pues deja al legislador el cuidado de reglamentar todo lo demás que sea concerniente a elecciones y escrutinios; y no simplemente para perfeccionar este asunto con reglas complementarias, sino con un fin principal y preciso: con el de asegurar la independencia de unas y otras funciones, esto es, las electorales, y las de escrutinios, que son su complemento. A llenar este fin han de contribuir las disposiciones que definan los delitos con cuya comisión se menoscabe de algún modo la *libertad* y la *verdad* del sufragio (violencias o coacciones y fraudes), y las que establezcan la competente sanción, o sea el cúmulo de penas con que aquellos delitos sean severamente castigados. Si esta sanción se hace efectiva; si son acertadas las precauciones que se arbitren para asegurar la libertad y la verdad del sufragio, éste será un verdadero elemento de orden y justicia, de gobierno republicano, y la república tendrá su más

sólida base en la opinión de los ciudadanos, patrióticamente formada y libremente emitida. La estabilidad de la paz pública tendrá su asiento en el sufragio, porque éste contará con la seguridad que mana de la legalidad perfecta.



## TITULO XVIII

### DE LA ADMINISTRACIÓN DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL

*Art. 182. Los departamentos, para el servicio administrativo, se dividirán en provincias, y éstas en distritos municipales.*

§ 182. La Constitución ha querido crear un orden jerárquico en todas las operaciones de la administración pública, formando escalas de negociados, de autoridades y de funciones. Así, después del orden general de la república, que todo lo abarca y lo comprende en su grande unidad, hay divisiones y subdivisiones del todo, que tienen por objeto facilitar, mediante la clasificación del trabajo gubernativo, la acción de todos los resortes que componen el mecanismo constitucional y legal; consultándose para ello, según es de notoria conveniencia, las indicaciones que hacen la Naturaleza y la Historia. Sus leyes determinan el agrupamiento o la distribución de las poblaciones, las analogías que se notan en las razas y sus variedades, los límites que han de señalarse para las demarcaciones territoriales, y todo lo demás que importa consultar para dar a los pueblos una administración provechosa.

Ya hemos visto que la república ha de estar necesariamente dividida en departamentos, por cuanto estas entidades son ruedas necesarias del mecanismo constitucional; pero como sería muy difícil, en extensos territorios, con escasas vías de comunicación, grandes obstáculos topográficos y poblaciones muy diseminadas, administrar bien los departamentos directamente, a su vez éstos han de ser divididos en provincias, las que, por

idénticas razones, deben subdividirse en distritos municipales o municipios. Por este modo, pues, el servicio administrativo tiene sus cuatro manifestaciones en una escala descendente, compuesta de la nación, los departamentos, las provincias y los distritos municipales.

---

*Art. 183. Habrá en cada departamento una corporación administrativa denominada Asamblea departamental, compuesta de los diputados que correspondan a la población a razón de uno por cada doce mil habitantes.*

*La ley podrá variar la anterior base numérica de diputados.*

§ 183. A la división administrativa de la república que acabamos de exponer, corresponden diversos órdenes de corporaciones, propias para hacer funcionar, dentro de la respectiva demarcación, todas las disposiciones constitucionales y legales que directamente se refirieren a la administración. Así, para cada departamento entero, la Constitución ha instituido un cuerpo representativo denominado Asamblea departamental, compuesto de los diputados que correspondan a la población respectiva; y desde luego, ha fijado como base de elección la de doce mil almas para cada diputado. Pero la Constitución quiso evitar toda duda sobre el carácter de las Asambleas departamentales, y, con este fin, las calificó de *corporaciones administrativas*. ¿Por qué así? Lo explicaremos.

La ley es, por excelencia, la expresión de la soberanía, porque soberanía quiere decir supremo poder o autoridad; y no hay más alto poder, no hay en cosa alguna mayor autoridad que la del que fija reglas para todas las operaciones, reconoce, establece, define o consagra derechos, confirma, impone o determina deberes, atribuye funciones, y fija o define lo que se entiende por justicia. Si esto es así, es evidente que en un orden de cosas políticas en que no hay sino un solo soberano, no

puede haber sino un legislador y un solo orden de leyes. Por lo tanto, si Colombia es al presente república unitaria, con unidad de soberanía, ha de tener unidad de Legislatura y de Legislación. Solamente una entidad constitucional, el Congreso, puede dar leyes.

La idea nacional de cuya inspiración ha nacido, en su espíritu y su letra, la Constitución actual, se condensó, para los Constituyentes, en esta fórmula: *centralización política*, combinada con la *descentralización administrativa*. Para lo político, asunto en que está comprometida la unidad nacional, puso la Constitución los diversos ramos del poder en manos del Congreso, del Gobierno, del Consejo de Estado y de la Corte Suprema, entidades que ejercen autoridad sobre toda la nación, y de las cuales emanan, para difundirse del centro a la circunferencia, todas las fuerzas superiores capaces de imprimir dirección a la república. Para lo administrativo, no solamente ha previsto la Constitución lo que debe existir y funcionar, sino que ha dejado a la ley abierto el camino para estatuir todo lo que pueda facilitar la administración, con tal que no sea contrario a las disposiciones constitucionales. De ahí el haber asignado un carácter puramente administrativo a las Asambleas departamentales.

Pero entonces se preguntará: ¿A qué fin dar a esas asambleas un origen popular, haciéndolas nacer del sufragio, y una forma parlamentaria que las asimila como a cuerpos representativos y legislativos? ¿A qué llamar *ordenanzas* los actos de esas corporaciones, que tienen toda la apariencia de leyes? Se ha procedido así, porque se ha querido, por una parte, consultar, aun para lo administrativo, el principio republicano de la elección popular, que es base del gobierno representativo; por otra, procurar el contentamiento de los pueblos y la justicia y el acierto en la administración, consultando para ello las luces, el acierto y el patriotismo de un número considerable de ciudadanos, dignos de la confianza de dichos pueblos. Por úl-

timo, se ha querido que, con su autoridad administrativa, las Asambleas departamentales den a sus ordenanzas la respetabilidad y el prestigio de actos semejantes a leyes, con fuerza obligatoria en el departamento, en tanto cuanto no envuelvan abuso de autoridad ni violación de las leyes mismas, pero sin los caracteres propios de un acto de soberanía. En esto reside la más substancial diferencia que hay entre el régimen federal de 1863 y el unitario restablecido por la Constitución de 1886.

En su parte final, el artículo 183 dispone que la ley pueda variar la base numérica de doce mil almas para elegir los diputados. Pudiera parecer, a primera vista, imprudente esta disposición permisiva, por cuanto se trata de una garantía de representación; pero, en nuestro sentir, es más bien previsora esa autorización, y no peca contra los principios. Si se tratase de una institución *política*, esencial para el ejercicio de la soberanía, como lo son las Cámaras legislativas, sería necesario mantener en la Constitución, y así está acordado, una base invariable para la elección; pero esta razón no tiene igual peso cuando se trata de una corporación administrativa, susceptible de modificaciones. Puede convenir en lo futuro que se aumente o se disminuya la base de doce mil almas para cada diputado, según sea el movimiento ascendente o decreciente de la población, y según el desarrollo más o menos considerable a que lleguen en los departamentos los negocios administrativos; y esta previsión puede ser atendida con una reforma conveniente que la ley introduzca.

---

*Art. 184. Las asambleas se reunirán ordinariamente cada dos años en la capital del departamento.*

§ 184. La Constitución (contra la conveniencia manifiesta de la frecuente reunión del Cuerpo Legislativo, y contra lo que sobre esto reclaman los principios republicanos y las tra-

diciones políticas de Colombia) redujo a ser bienales las reuniones del Congreso que, hasta 1884, habían sido anuales, desde 1821. Dada esta regla, la lógica exigía que las reuniones de las Asambleas departamentales se celebrasen también por bienios. Y esto había de ser así, por tres buenas razones: primera, porque si los legisladores, esto es, los miembros del Congreso, representantes de toda la nación, que dan las leyes, no habían de reunirse anualmente, menos habían de hacerlo unos diputados populares que solamente son administradores; segunda, porque, como tales administradores, tienen que proveer en mucha parte a la ejecución, en su respectivo departamento, de las leyes nacionales, expedidas cada dos años, y han de contribuir a la renovación del Senado, por terceras partes, que se verifica también por bienios; y tercera, porque no siendo leyes los actos de las asambleas, sino ordenanzas obligatorias, pero susceptibles de suspensión y anulación, no hay urgencia de que sean expedidas anualmente, una vez que el Gobernador, como jefe de la administración departamental, puede proveer en mucha parte a lo puramente administrativo.

No obsta lo dispuesto en el presente artículo para que las asambleas se reúnan extraordinariamente cuando los gobernadores las convoquen, conforme a las leyes que regulen el régimen político departamental. Solamente ha querido la Constitución fijar un período para las reuniones ordinarias.

---

*Art. 185. Corresponde a las asambleas dirigir y fomentar, por medio de ordenanzas y con los recursos propios del departamento, la instrucción primaria y la beneficencia, las industrias establecidas y la introducción de otras nuevas, la inmigración, la importación de capitales extranjeros, la colonización de tierras pertenecientes al departamento, la apertura de caminos y de canales navegables, la construcción de vías férreas, la explotación de bosques de propiedad del departamento, la*

*canalización de ríos, lo relativo a la policía local, la fiscalización de las rentas y gastos de los distritos, y cuanto se refiera a los intereses seccionales y al adelantamiento interno.*

§ 185. Era necesario que la Constitución definiese claramente las atribuciones de las Asambleas departamentales, y a este fin tiende el presente artículo. Y desde luego importa hacer notar que, al definirse tales atribuciones, se usa de dos verbos que se completan en su significación, a saber: *dirigir* y *fomentar*. Se *fomenta* estimulando, protegiendo, subvencionando o favoreciendo de algún modo, directo o indirecto, determinados trabajos, obras o empresas, cuando a otros pertenecen la dirección, ejecución y propiedad de los beneficios de las obras o empresas; y se *dirigen* estas obras, empresas, trabajos y servicios públicos, cuando pertenecen a quien tiene la dirección, y dependen, por lo tanto, de su exclusiva voluntad. De esta sencilla distinción deducimos una consecuencia muy importante, a saber: que cuando las Asambleas departamentales quieren reducirse únicamente a fomentar obras, trabajos o servicios de aquellos a que se refiere el artículo 185 (por cuanto las empresas pertenecen a particulares, pero son de utilidad pública), no pueden establecer *exclusivamente* reglas sobre el fomento que tales empresas o servicios puedan recibir; lo que es tanto más cierto, cuanto la Constitución permite al Congreso (artículo 76, atr. 18<sup>a</sup>) “fomentar las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo y apoyo”.

Por el contrario, cuando una asamblea manda, por medio de ordenanzas, que se emprendan y ejecuten, *por cuenta* y con *los recursos propios* del Departamento, determinados trabajos u obras, o que se organicen y presten con carácter de públicos ciertos servicios de aquellos que *corresponden* a las asambleas, entonces es obvio que las respectivas ordenanzas pueden estatuir exclusivamente sobre el modo y términos en que han de ejecutarse las obras o prestarse los servicios, por cuanto las

asambleas los pueden *dirigir*, y quien dirige manda y ordena con exclusión de otra autoridad. De otra suerte, sería de todo punto ilusoria la descentralización administrativa que la Constitución ha querido establecer. Así, es a nuestro entender evidente que el Gobierno no puede ingerirse en la dirección de aquellos asuntos en que las asambleas tienen autoridad, aun cuando la ley mande fomentar los respectivos servicios, trabajos o empresas; con tal que las asambleas no incurran en alguno de los casos que constitucionalmente autorizan para suspender o anular las ordenanzas departamentales.

Tanto más racional es nuestra opinión, cuanto se nota una concordancia manifiesta entre dos distintas disposiciones relativas al ramo de la instrucción pública, que es uno de los más importantes. Con efecto, el primero de los asuntos sobre que versan las atribuciones de las Asambleas departamentales, es la instrucción *primaria*; y entre las atribuciones del Presidente de la República "como suprema autoridad administrativa", figura la 15ª, que es de "reglamentar, dirigir e inspeccionar la instrucción pública *nacional*". Como entre las facultades del Congreso no se halla ninguna relativa a la instrucción *primaria*, es claro que la palabra *nacional* no puede referirse sino a la secundaria y la profesional, o de toda la nación.

Otra razón se desprende de la naturaleza misma de algunas otras atribuciones de las asambleas; por ejemplo: fomentar y dirigir "la colonización de tierras *pertenecientes* al Departamento", y "la explotación de bosques de propiedad del Departamento". Es patente que si estos bosques y tierras son propiedad exclusiva del Departamento, *sólo* su Asamblea es competente para estatuir sobre la aplicación de tales bienes y dirigir el asunto, por medio de ordenanzas. Si en estos casos, y en los relativos a la policía local y la fiscalización de las rentas y gastos de los distritos, es tan notoria la exclusiva competencia directiva de las Asambleas departamentales, debe entenderse lo

mismo respecto de todos los asuntos comprendidos en el artículo 185.

Pero la Constitución fija una condición para que las asambleas dirijan y fomenten aquellos trabajos y servicios que están sujetos a su competencia; y es, la de que los hagan sostener con recursos propios del Departamento. Se comprende que, sin esta condición, las medidas que adopten las asambleas, no son propiamente administrativas, y por lo tanto, están fuera de su competencia. Así, por ejemplo, si se trata de conceder privilegio para la construcción de un ferrocarril, o la apertura de un canal, o la canalización de un río, en el territorio de un departamento, la Asamblea puede, por medio de una ordenanza, dirigir y fomentar aquellas empresas, si a ello aplica los recursos del mismo departamento; pero si estos recursos no son aplicados, falta en la Asamblea la autoridad necesaria, y el asunto viene a ser de la competencia del Gobierno, esto es, de la nación.

Con mayor razón debe adoptarse esta doctrina, cuando los ferrocarriles, caminos, canales navegables y ríos de cuya canalización se trata, interesan, por su naturaleza misma, a dos o más departamentos, a tal punto, que afectan a dos o más territorios departamentales. Necesariamente ha de intervenir entonces la autoridad nacional, ya sea por medio de ley que otorgue la concesión o mande ejecutar o fomentar la obra, ya por resoluciones del Gobierno, ya conjuntamente por los dos medios.

Extenso en realidad es el cúmulo de asuntos adscritos a la competencia de las Asambleas departamentales, y ellos ofrecen campo a una considerable actividad; y no debe extrañarse que no sea más vasto aquel cúmulo de atribuciones, si se considera, por una parte, que en los subsiguientes artículos se detallan otras atribuciones; y, por otra, que, una vez restablecida la unidad de soberanía, nada tenían que hacer las asambleas en materias de legislación, de elecciones y otros ramos que pertenecen a la autoridad soberana. Por lo demás, las leyes



pueden conferir a las Asambleas departamentales muchas atribuciones distintas de las que la Constitución les asigna.

---

*Art. 186. Compete también a las Asambleas departamentales crear y suprimir municipios, con arreglo a la base de población que determine la ley, y segregar y agregar términos municipales consultando los intereses locales. Si de un acto de agregación o segregación se quejare algún vecindario interesado en el asunto, la resolución definitiva corresponde al Congreso.*

§ 186. El presente artículo, así como los marcados con los números 188, 189, 190 y 199, contiene otras atribuciones, exclusivamente propias de las Asambleas departamentales; y son tan necesarias, que sin su ejercicio no podrían esas corporaciones proveer debidamente a la administración de los departamentos. Una de las más importantes de aquellas atribuciones es la de crear y suprimir municipios o distritos municipales, y demarcar sus límites, agregando o segregando, al efecto, términos municipales. Y así ha de ser, una vez que, para facilitar la administración, los departamentos han de estar divididos en provincias, y éstas en distritos municipales, donde van a tener su definitiva aplicación los actos legislativos, gubernativos y administrativos.

Dos limitaciones tiene, sin embargo, esta atribución de las asambleas sobre división territorial en municipios: la primera, que se les den proporciones conformes a la *base de población* que determine la ley; —por manera que si se fija por ley un *mínimum* de mil almas, no podrán hacerse creaciones, supresiones, agregaciones o segregaciones que den por resultado la existencia de distritos con una población inferior a dicho *mínimum*;— y segunda, que si algún vecindario se quejare de un acto de agregación o segregación, por estar interesado en el asunto, la resolución definitiva corresponderá al Congreso.

Acerca de este punto, se pensó primero en dejar la resolución definitiva al Senado; pero se propuso y resolvió después que el asunto correspondiese al Congreso, por cuanto se estimó que tenía la importancia bastante para ser materia de ley.

---

*Art. 187. Las Asambleas departamentales, además de sus atribuciones propias, podrán ejercer otras funciones por autorización del Congreso.*

§ 187. Grave y de profunda trascendencia era el tránsito que hacía la república del más amplio régimen federal, al de la unidad política; y si bien es cierto que todos los partidos, cual más, cual menos, habían condenado la Constitución de 1863, y que la opinión nacional reclamaba la consagración constitucional de los hechos consumados en 1885, en el sentido de la centralización, no era menos positivo que en Colombia se habían creado hábitos de descentralización, si desordenados y excesivos, poderosos. Era, por lo mismo, necesario respetar en lo posible aquellos hábitos, en cuanto pudieran ser aprovechados para el bien, y en cuanto fuesen compatibles con el restablecimiento de la unidad nacional.

Por otra parte, la previsión es cualidad de hombres cuerdos y verdaderamente políticos, y ella aconseja que respecto de algunos asuntos no se fijen reglas invariables, sino que se abra la puerta a una prudente experimentación. Una vez que la nueva Constitución reivindicaba toda la soberanía en favor de la nación, suprimiendo la de los Estados, había que invertir el orden de las cosas: en vez de especificar los asuntos de gobierno cuyo ejercicio se delegaba a los Poderes nacionales, quedando de la competencia de los Estados soberanos toda la suma de autoridad no delegada (lo que hicieron los Constituyentes de 1863), era necesario determinar expresamente las funciones particulares de las asambleas de los departamentos, por cuanto la soberanía se concentraba toda en la nación, y a la entidad

departamental no habían de corresponder sino funciones administrativas, y algunas políticas, como las electorales, por ministerio de la voluntad nacional que las instituía. De ahí los artículos del Título XVIII de esta Constitución que determinan clara y precisamente las atribuciones propias de las Asambleas departamentales.

Pero la experiencia puede ir indicando cada día la conveniencia de ensanchar aquellas atribuciones, ora en beneficio directo de los pueblos, ora para facilitar o simplificar la acción administrativa del Gobierno. En tal caso, nada más sencillo que dictar leyes, de las cuales provengan atribuciones adicionales; y con este fin se adoptó el artículo 187. En el respectivo artículo del proyecto se decía que las autorizaciones podían emanar del Congreso o *del Gobierno*; pero se hizo notar que, si las autorizaciones se fundaban en las facultades propias del Poder Ejecutivo, era innecesaria una disposición especial; o que, si se referían a funciones de otro carácter, vendrían a tener fuerza de ley las autorizaciones dadas por el Gobierno, lo que sería contrario a la índole del régimen republicano y a la naturaleza misma de las leyes. Es, pues, únicamente el Congreso quien puede conferir a las Asambleas departamentales nuevas atribuciones, distintas de las que en este título se detallan.

---

*Art. 188. Los bienes, derechos, valores y acciones que por leyes, o por decretos del Gobierno nacional, o por cualquier otro título pertenecieron a los extinguidos Estados soberanos, se adjudican a los respectivos departamentos y les pertenecerán mientras éstos tengan existencia legal.*

*Exceptúanse los inmuebles que se especifican en el artículo 202.*

§ 188. En el orden de cosas establecido por la Constitución de 1863, los Estados tenían dos clases de bienes: unos por de-

recho propio, a virtud del dominio proveniente de su soberanía; y otros obtenidos por cesiones o donaciones del gobierno federal, cuyo haber sufrió gran deterioro, durante más de veinte años, casi distribuido entre los Estados y sus entidades divisionarias. Una vez que desaparecían los Estados, sucediéndoles en mucha parte los departamentos, era necesario que la Constitución determinase lo que había de pertenecer a los últimos, de los bienes, derechos, valores y acciones pertenecientes poco antes a los primeros. A no ser así, todo hubiera vuelto al dominio de la nación, a virtud del restablecimiento de la unidad de soberanía.

Resolvióse el punto, después de ardorosos y prolongados debates, haciendo una justa división de bienes de los extinguidos Estados. Fueron devueltos al dominio de la nación los de cierta importancia capital, en mala hora prodigados, y de ellos trata en parte el artículo 202, que en su lugar comentaremos; y fueron *adjudicados* a los departamentos (cual si la nación se los donase o cediese en uso de su soberanía) para que les pertenezcan en tanto *que tengan existencia legal*, todos los demás bienes, derechos, valores y acciones que por leyes, o por decretos del Gobierno nacional, o por cualquier otro título, habían pertenecido a los Estados. Así lo reclamaba la justicia, tanto respecto de unos bienes como de otros, habida consideración a las cargas que respectivamente pesan sobre la nación y los departamentos.

---

*Art. 189. Las Asambleas votarán cada dos años el Presupuesto de Rentas y Gastos del respectivo Departamento, y en él apropiarán las partidas necesarias para cubrir los gastos que les correspondan conforme a la ley.*

§ 189. Si se pretendiese negar que la Constitución ha dado bien amplias y considerables atribuciones a los departamentos,

este artículo y el siguiente bastarían para comprobar lo contrario. Y con efecto, la mayor de las garantías que puede tener un pueblo respecto de sus gobernantes, y el signo más seguro de la verdad del régimen representativo, consisten en este doble hecho: que ninguna contribución sea establecida, sino a virtud de ley u ordenanza de los representantes del pueblo respectivo, y que, cada vez que estos representantes se reúnan en sesiones ordinarias, discutan y voten el Presupuesto de Rentas y Gastos de la respectiva entidad, —nación, departamento o distrito—. De esta suerte, nadie puede imponer contribuciones, ni disponer de las rentas y del Tesoro público, sin el beneplácito de los representantes del pueblo; franquicia o garantía que, a falta del gobierno democrático directo, constituye, con la elección de los principales gobernantes y el reconocimiento constitucional de los derechos civiles y las libertades públicas, —la esencia de la república democrática.

Es lógico también que en los departamentos se vote cada dos años el Presupuesto de Rentas y Gastos, por cuanto así hay armonía entre el régimen departamental y el adoptado para las leyes nacionales de presupuesto; y consideramos natural que la ley disponga, a su vez, la adopción, respecto de los presupuestos departamentales, de la regla contenida en la segunda parte del artículo 206; a saber: que cuando deje de expedirse la ordenanza sobre fijación del presupuesto, continúe rigiendo en el departamento el del bienio anterior. Con esto se evitará todo abuso o anarquía en la materia.

---

*Art. 190. Las Asambleas departamentales, para cubrir los gastos de administración que les correspondan, podrán establecer contribuciones con las condiciones y dentro de los límites que fije la ley.*

§ 190. Uno de los mayores males que había ocasionado la federación en Colombia (por cuanto los Estados eran sobera-

nos), consistía en la facilidad con que, aun a despecho de prohibiciones constitucionales, las Asambleas legislativas gravaban la industria, el comercio y la vida misma de los pueblos con numerosos pechos y contribuciones, ora directas, ora indirectas, o fundadas en algún monopolio, ora encaminadas a gravar el tráfico entre algunos Estados con derechos de introducción, de extracción o de peaje; derechos que en mucha parte aumentaban los de importación y otros que la república tenía establecidos. De aquí resultaba un extenso sistema de aduanas internas —o *aduanillas*, como franca y oficialmente fueron llamadas,— que ahondaba cada día más la división entre los colombianos, haciendo de éstos un conjunto de pueblos que se hostilizaban recíprocamente con sus tarifas, en vez de formar un solo pueblo soberano.

Este mal hubiera podido continuar, no obstante la supresión de los Estados soberanos y la concentración de la soberanía, si no se le hubiese puesto remedio con una disposición constitucional. De ahí el artículo 190, que da facultad a las Asambleas departamentales para establecer las contribuciones necesarias, con el objeto de cubrir los gastos que cause la administración del respectivo departamento, pero con las condiciones y dentro de los límites que fije la ley. Sin esta restricción, volveríamos a los abusos fiscales, la guerra interna de tarifas y la prodigalidad de los dineros públicos de que se dio triste ejemplo durante el régimen federal. Y no debe temerse que las leyes sean restrictivas con exceso, sino verdaderamente protectoras de los pueblos y de las relaciones comerciales, puesto que el Congreso ha de estar siempre interesado en asegurar la buena administración de los departamentos, —necesaria para facilitar el gobierno de toda la república—, y que esos departamentos tendrán, virtualmente, representación en el Senado.

---

*Art. 191. Las ordenanzas de las Asambleas son ejecutivas y obligatorias mientras no sean suspendidas por el Gobernador o por la autoridad judicial.*

§ 191. De poca o ninguna importancia serían las ordenanzas de las Asambleas departamentales, si no tuviesen una sanción ejecutiva y fuerza obligatoria. Así, a semejanza de las leyes, que han menester la sanción del Poder Ejecutivo para tener fuerza obligatoria, dichas ordenanzas son sancionadas por los gobernadores, y con este requisito, su obediencia es obligatoria.

Hay, sin embargo, una diferencia muy substancial: una ley es obligatoria y ejecutiva en todo tiempo, desde que ha sido sancionada y promulgada, y nadie puede suspenderla, salvo el Congreso, por medio de otra ley; pero no sucede lo propio con las ordenanzas, las cuales, aun después de estar en ejecución y ser obligatorias, pueden ser suspendidas, ora por los gobernadores, ora por los respectivos Tribunales Superiores, procediendo unos y otros conforme a lo preceptuado anteriormente <sup>1</sup>. La diferencia entre los dos casos se justifica con la simple consideración de que las leyes son expresión de la soberanía nacional, inatacables mientras no hayan sido declaradas no exequibles: en tanto que las ordenanzas tienen sólo un carácter administrativo, y pueden ser violatorias de las leyes, en cuyo caso es justo y necesario suspenderlas por los trámites constitucionales.

---

*Art. 192. Los particulares agraviados por actos de las Asambleas pueden recurrir al tribunal competente; y éste, por pronta providencia, cuando se trate de evitar un grave perjuicio, podrá suspender el acto denunciado.*

<sup>1</sup> Véase sobre esto lo que expusimos en el párrafo 151, sección E, con relación a la atribución 5ª del artículo 151.

§ 192. Ya expusimos, en nuestro §º 151 (sección E), la doctrina constitucional sobre esta materia, y brevemente haremos notar aún que hay dos caminos por los cuales se puede buscar la suspensión de una ordenanza departamental: el uno es el administrativo, por medio del Gobernador, del Gobierno y de la Corte Suprema, en los tres casos a que se refiere el inciso 7º del artículo 195; y el otro es el judicial, de que trata el presente artículo. Sólo en un caso puede adoptarse la vía judicial, a saber: cuando hay particulares agraviados por algún acto de la Asamblea departamental, ya sea ordenanza o simple resolución (pues el vocablo *actos* abraza lo uno y lo otro). Estos particulares pueden ocurrir al respectivo tribunal competente; y éste, por pronta providencia, si se trata de evitar un grave perjuicio, puede suspender el acto denunciado. Toca a la Corte Suprema decidir definitivamente sobre la suspensión, conforme a la 5ª atribución que le confiere el artículo 151. Se comprende, por lo tanto, que el tribunal no ha de suspender el acto por pronta providencia, sino cuando se trata de evitar *un grave perjuicio* que pueda originarse del acto denunciado; y que la Corte Suprema, al fallar definitivamente, debe tomar en cuenta lo que las leyes dispongan sobre la materia.

Es también de advertir otra diferencia: una ordenanza no puede ser invalidada por la Corte Suprema, cuando se procede por la vía administrativa, sin que precedan la suspensión decretada por el Gobernador, y la ratificación suspensiva del Gobierno. No así en el caso de pedirse la suspensión judicial: si el Tribunal Superior la rechaza, el asunto va a la Corte Suprema, en última instancia, para la decisión definitiva; lo mismo que en el caso de que dicho tribunal ha decretado la suspensión.

---

*Art. 193. En cada Departamento habrá un Gobernador que ejercerá las funciones del Poder Ejecutivo, co-*



*mo agente de la administración central, por una parte, y por otra, como jefe superior de la administración departamental.*

§ 193. Así como en el orden de los altos Poderes la Constitución ha organizado los tres necesarios para la nación entera, —Legislativo, Ejecutivo y Judicial,— del propio modo, en las escalas divisionarias de la república han de aparecer las entidades o formas que representan los tres Poderes constitucionales; bien que con las necesarias modificaciones, conforme al principio de la unidad de soberanía. De ahí la necesidad de que en los departamentos, primera división política y administrativa de la república, haya una asamblea de carácter representativo, —que dicta ordenanzas a manera de leyes, pero sujetas a la legislación de toda la república—, un tribunal, que ejerce el Poder Judicial en todo el distrito correspondiente, y un Gobernador, que tiene los mismos caracteres que el Gobierno nacional, relativamente: el de Poder Ejecutivo, como agente del Poder central, —esto es, en nombre del presidente,— y el jefe superior de la administración departamental.

Este doble carácter es necesario en el Gobernador; pues si por una parte es representante de la unidad nacional, procediendo en nombre del presidente, cuya autoridad ejecutiva se extiende a toda la nación, por otra, es jefe de un servicio limitado y particular, cual lo es el de la administración propia de su Departamento. Por este modo se concilia, bien que reunidas en una sola persona legal, la autoridad ejecutiva que mana de la soberanía nacional, con la autoridad administrativa, que es propia del Departamento como entidad reconocida por la Constitución.

---

*Art. 194. Los gobernadores serán nombrados para un período de tres años, y pueden continuar en su puesto por nuevo nombramiento.*

§ 194. Dos pensamientos distintos contiene este artículo: el que determina el período de duración de los gobernadores, y el que permite que se nombre para períodos subsiguientes a los que han desempeñado el empleo. La duración de tres años fue calculada con mucho acierto: ni pareció conveniente hacerla menor, por interés del buen servicio, que no se compe- dece con la alternabilidad excesiva, ni se consideró aceptable un período tan largo como el del presidente, admisible tan sólo respecto de muy altos funcionarios nacionales; ni se quiso que, con períodos de más de tres años, pudieran subsistir, durante un año o más, unos gobernadores que, nombrados en la segunda mitad de un período presidencial, acaso no fuesen de la confianza o del agrado del presidente subsiguiente. Si los gobernadores que han servido durante la primera mitad de un período presidencial, continúan mereciendo la confianza del presidente, muy sencillo es que los nombre de nuevo, para servir por tres años más; sin que esto estorbe al subsiguiente jefe del Gobierno para nombrar los gobernadores de su agrado, cuando comience a funcionar.

En cuanto al segundo pensamiento del artículo, está fundado en un principio inconcuso de ciencia administrativa, a saber: la conveniencia del indefinido mantenimiento de los agentes del Gobierno, sin prohibición de nombrarlos de nuevo, cuando han completado su período, si son dignos de aprobación y confianza; conveniencia manifiesta, ora por el estímulo que se da al buen comportamiento, ora por el provecho que se obtiene de la experiencia y versación de los buenos empleados. No siendo electivos los gobernadores, como no lo son, es obvio que no es el caso, respecto de ellos, de prohibir la *reelección* inmediata, puesto que no se trata sino de un *nombramiento* que hace el superior.

*Art. 195. Son atribuciones del Gobernador:*

*1º Cumplir y hacer que se cumplan en el Departamento las órdenes del Gobierno.*

*2º Dirigir la acción administrativa en el Departamento, nombrando y separando sus agentes, reformando o revocando los actos de éstos y dictando las providencias necesarias en todos los ramos de la Administración.*

*3º Llevar la voz del Departamento y representarlo en asuntos políticos y administrativos.*

*4º Auxiliar la justicia en los términos que determine la ley.*

*5º Ejercer el derecho de vigilancia y protección sobre las corporaciones oficiales y establecimientos públicos.*

*6º Sancionar, en los términos que determine la ley, las ordenanzas que expidan las Asambleas departamentales.*

*7º Suspender de oficio, o a petición de parte agravada, por resolución motivada, dentro del término de diez días después de su expedición, las ordenanzas de las Asambleas que no deban correr por razón de incompetencia, infracción de leyes o violación de derechos de tercero; y someter la suspensión decretada al Gobierno, para que él la confirme o revoque.*

*8º Revisar los actos de las municipalidades y los de los alcaldes, suspender los primeros y revocar los segundos, por medio de resoluciones razonadas y únicamente por motivos de incompetencia o ilegalidad.*

*Y las demás que por la ley le competen.*

§ 195. Dados el carácter de los gobernadores y la naturaleza de su autoridad (autoridad que no es propia, sino delegada o de agente de un superior), es patente la analogía de las funciones que la Constitución confiere a cada jefe de Departamento, con las conferidas al jefe de la nación. Las unas son naturales derivaciones de las otras; se aplican, *mutatis mutandis*, a unos mismos o semejantes objetos: y si están reducidas a mucho menor escala de extensión y poder, es porque en el Departamento falta ya todo lo referente a las relaciones exteriores, a nombramientos y actos que son expresión de la sobe-

ranía nacional, y a cuanto afecta a los intereses y derechos de toda la república. Así, en armonía con la autoridad presidencial y con la que deriva el Gobernador, éste ejerce en el Departamento atribuciones en relación con el cuerpo que tiene las formas del Poder Legislativo (6<sup>a</sup>, 7<sup>a</sup> y 8<sup>a</sup>), con el Poder Judicial (4<sup>a</sup>), y como autoridad administrativa (1<sup>a</sup>, 2<sup>a</sup>, 3<sup>a</sup> y 5<sup>a</sup>). Brevemente las comentaremos.

A. Cumplir y hacer que se cumplan las órdenes del Gobierno, es atribución que envuelve al propio tiempo dos cosas: hacer ejecutar las leyes, puesto que ésta es función general del presidente en lo que mira a toda la república, y el gobernador es agente de aquél; y obrar, en lo administrativo, según las órdenes que del superior se reciben. Y como por Gobierno se entiende la concurrencia del presidente y de un ministro, en cada ramo, o de todos los ministros, en algunos casos, claro es que el gobernador ha de cumplir y hacer cumplir las órdenes que se le comuniquen por medio del ministro respectivo.

Propio es de quien tiene la autoridad de jefe superior de la administración departamental, el dirigir la acción administrativa en el Departamento, y que, ya obrando según las instrucciones superiores, ya procediendo conforme a las facultades que le den las leyes, ya ejecutando las ordenanzas de la Asamblea departamental, nombre todos los empleados de su dependencia, separe o remueva a los que no merezcan ser mantenidos en sus empleos, reforme o revoque los actos de tales agentes o empleados, y dicte las providencias necesarias en todos los ramos comprendidos en la esfera de su autoridad administrativa. Sin estas atribuciones, mal podría el gobernador administrar cumplidamente los intereses del Departamento; y cabe extender a él, por analogía, con las necesarias limitaciones, las facultades que, como hemos visto, son necesarias en el jefe del Poder Ejecutivo nacional.

B. No menos ha de llevar el gobernador la voz del Departamento, y representarlo en los asuntos políticos y administra-

tivos, así como el presidente lleva la voz de la nación y la representa en todo lo que a ésta interesa como cuerpo soberano. Del propio modo que lo segundo se ajusta a las reglas del Derecho internacional y a los principios de la Ciencia y del Derecho constitucional, es conforme a los de la Ciencia administrativa que el jefe del Poder Ejecutivo, en cada entidad política o administrativa divisionaria, represente, en sus relaciones externas, a la entidad de cuyo gobierno está encargado.

Idénticamente, si entre las atribuciones que el artículo 120 confiere al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, se encuentra la 21<sup>a</sup>, que le da el derecho de inspección y vigilancia sobre ciertas instituciones de utilidad común que interesan a la nación en general, por iguales motivos ha de corresponder al gobernador, en su Departamento, el derecho de vigilancia y protección sobre las corporaciones oficiales y los establecimientos públicos que funcionan dentro de la demarcación departamental. Tales vigilancia y protección son necesarias, por el bien de todos, así para el buen funcionamiento de aquellas corporaciones, como para el amparo que debe darse a los establecimientos destinados a prestar públicos servicios, cuales son los de enseñanza, beneficencia y otros semejantes.

C. Son tan importantes y extensas las atribuciones de que está investido el Presidente de la República, en relación con el Poder Judicial, que muy poco pueden hacer en esta materia los gobernadores, si no es obrando como agentes del Gobierno. De ahí que el artículo 195 les haya conferido solamente, sobre este particular, una función mecánica en cierta manera: la de "auxiliar la justicia, en los *términos que determine la ley*". Deben, pues, limitarse a prestar el auxilio necesario (con apremios, cárceles, establecimientos de castigo, aprehensión de reos, ejecución de penas y otros servicios), a fin de que se ejerza y administre la justicia; pero en todo esto han de ajustar sus actos a las prescripciones legales. Además, carecen de autoridad

para intervenir en nombramientos de jueces y otros actos análogos, mientras las leyes no les den para ello expresas autorizaciones. En este punto es más patente que en ningún otro el principio de centralización; y así había de ser, porque nada es más privativo de la soberanía que la administración de justicia.

D. Las atribuciones 6ª, 7ª y 8ª son, como hemos dicho, relativas a lo que puede llamarse el régimen representativo de los departamentos. Así la primera encarga a los gobernadores la función de sancionar las ordenanzas de las Asambleas, para darles fuerza ejecutiva; pero no a su arbitrio, sino en los términos que fija la ley. Por lo tanto, así como la Constitución establece en su título VII reglas sobre los trámites y condiciones con que el presidente sanciona las leyes, del propio modo la ley ha de fijar reglas sobre los términos en que los gobernadores sancionen las ordenanzas, a fin de que esta importantísima función sea regularmente ejercida.

E. También hemos tenido dos ocasiones de aludir a la atribución 7ª de los gobernadores. Según ella, el de cada departamento puede suspender *de oficio*, o a petición de *parte agravada*, las ordenanzas de la Asamblea que no deban correr, esto es, que no deban continuar siendo ejecutivas y obligatorias; pero estas graves determinaciones han de ser adoptadas con sujeción a las siguientes reglas o condiciones precisas:

1ª Que la resolución sea *motivada*, de suerte que no basta la resolución, ni es válida, si carece de fundamentos;

2ª Que sea dictada dentro de los diez días siguientes al de la expedición de la ordenanza;

3ª Que el motivo de la suspensión sea uno de tres: *incompetencia* de la Asamblea para ordenar sobre el asunto; *infracción* de leyes contenidas en la ordenanza, y *violación* de *derechos* de tercero; y

4ª Que la resolución sea sometida al Gobierno, para que éste la confirme o revoque.

Después de esto, si el Gobierno confirma la suspensión, el asunto pasa a la Corte Suprema para que ésta decida *definitivamente*, conforme a su atribución 5ª (artículo 151), pero ajustándose a lo que dispongan las leyes.

Aparentemente hay contradicción entre una de las condiciones que impone la atribución que analizamos, y lo dispuesto en el artículo 191. Con efecto, este artículo dice que las ordenanzas de las Asambleas son ejecutivas y obligatorias, *mientras no sean suspendidas* por el gobernador, y la expresión *mientras no sean* parece indicar que pueden serlo en cualquier tiempo. Pero siendo perentorio el término de diez días señalado en la atribución 7ª del artículo 195, debe considerarse que éste limita la amplitud del artículo 191. Por lo tanto, la facultad cesa una vez transcurridos los diez días.

Son de notar dos importantes diferencias entre la facultad suspensiva que tiene el gobernador, y la que, según hemos visto, tiene también el tribunal. El artículo 192 no le fija término al tribunal para suspender su pronta providencia, por lo que en cualquier tiempo después de expedido el acto denunciado puede suspenderlo, a menos que la ley fije un término; y en tanto que el gobernador *sólo* puede suspender *ordenanzas* que tengan alguno de los tres defectos apuntados, el tribunal puede suspender cualesquier *actos* de la Asamblea, pero solamente cuando puedan agraviar o causar perjuicio a los particulares.

---

*Art. 196. Los gobernadores estarán sujetos a responsabilidad administrativa y judicial. Son amovibles por el Gobierno, y responsables ante la Corte Suprema por los delitos que cometieren en el ejercicio de sus funciones.*

§ 196. En tanto que los funcionarios del orden judicial y los departamentales con carácter representativo, solamente son responsables por la vía jurídica (lo que envuelve una garantía

muy importante para la independencia de tales funcionarios, y consiguientemente para las libertades públicas), los gobernadores, como que son agentes del Gobierno, están sujetos a dos modos necesarios de responsabilidad: la administrativa y la judicial. Cuando simplemente desmerecen en la opinión del Gobierno, éste puede libremente removerles de sus empleos, o cuando menos desaprobarles sus actos, reprimirles o censurarles de algún modo; todo lo cual entraña, en mayor o menor grado, una forma de responsabilidad puramente administrativa. Pero cuando en los actos de los gobernadores hay falta definida por la ley, abuso, delito o algo claramente reprobable, el caso no es de corrección administrativa, sino de responsabilidad por la vía judicial; aun cuando tal vez el Gobierno se haya abstenido de desaprobar la conducta de su agente, o de removerle. En tal caso, corresponde a la Corte Suprema exigir la responsabilidad, juzgando al gobernador que ha delinquido o faltado a su deber.

Es natural que sea la Corte suprema quien conozca de la causa, y no el respectivo Tribunal Superior del Distrito, ya en atención a la alta categoría del funcionario responsable, ya porque siempre es el superior quien ha de juzgar al inferior, y en el caso de los gobernadores, éstos, en su clase, están a igual nivel que los Tribunales Superiores.

---

*Art. 197. El gobernador podrá requerir el auxilio de la Fuerza armada, y el jefe militar obedecerá sus instrucciones, salvo las disposiciones especiales que dicte el Gobierno.*

§ 197. La autoridad es un principio que de suyo impone respeto y reclama obediencia; y esto es así, porque sin tales respeto y obediencia no hay orden social posible, y porque el cumplimiento del deber, por parte de cada uno, es correlativo e inseparable del derecho de cada cual a obtener y hacer res-



petar lo que le es debido. Pero como los hombres y las muchedumbres olvidan muchas veces el deber que les incumbe, irrespetan a la autoridad y desobedecen las leyes, necesario es que el principio moral de la autoridad (conservadora permanente del orden social y legal) esté apoyado por la fuerza material necesaria para hacer efectivas sus providencias. De ahí la facultad que da este artículo al gobernador (jefe local de la Administración y agente inmediato del Poder Ejecutivo), de requerir el auxilio de la Fuerza armada, cuando lo necesite para la ejecución de sus órdenes. Como la Fuerza armada está toda a disposición del Gobierno directamente, creyóse necesario dar a los gobernadores especial autorización para servirse de dicha fuerza y dar órdenes a los jefes militares respectivos; pero asimismo, como los gobernadores pueden abusar de esta facultad en detrimento del orden general, han de ejercerla con sujeción a las órdenes especiales que dicte el Gobierno, ya sea sobre el servicio de la Fuerza armada, ya sobre puntos relacionados con el orden público.

---

*Art. 198. En cada Distrito municipal habrá una corporación popular que se designará con el nombre de Concejo municipal.*

§ 198. Descendiendo en la escala de las entidades políticas, hemos visto que la Constitución (que divide la república en departamentos y manda que a su vez éstos se dividan en provincias, y éstas en distritos municipales), del propio modo que instituye cuerpos representativos nacionales y departamentales, establece otros para los municipios. Estas corporaciones son las que llevan la denominación de Concejos municipales, llamados también en otros países, y aun en Colombia, en épocas diversas, Ayuntamientos, Cabildos o Municipalidades. Es de notar el calificativo de *popular* que este artículo da al cuerpo repre-

sentativo llamado "Concejo municipal". Con ello, no sólo se obró lógicamente, puesto que los concejales son elegidos por el voto de *todos* los simples ciudadanos del municipio o distrito (artículo 172); sino que se quiso hacer comprender que en la vida municipal se encarnaba con más propiedad el régimen republicano democrático, en su forma representativa.

Y no podía ser de otro modo, ora porque científicamente es contrario a los principios de buena administración el ejercicio de algún poder popular directo, rigurosamente democrático; ora porque, si este modo de gobernar es posible, aunque inconveniente, dentro de los precisos términos de una ciudad o de un municipio de muy pequeño territorio y de topografía no complicada, es imposible en territorios extensos, poco poblados y por lo común erizados de selvas, montañas y otras dificultades topográficas, cual lo son casi todos los distritos municipales de Colombia. De ahí el método representativo, pero muy popular, que se ha adoptado para el régimen de nuestros distritos municipales.

---

*Art. 199. Corresponde a los Concejos municipales ordenar lo conveniente, por medio de acuerdos o reglamentos interiores, para la administración del Distrito; votar, en conformidad con las ordenanzas expedidas por las Asambleas, las contribuciones y gastos locales; llevar el movimiento anual de la población; formar el censo civil cuando lo determine la ley, y ejercer las demás funciones que les sean señaladas.*

§ 199. Una vez reconocida la existencia de los municipios y de sus corporaciones populares, pero representativas, el presente artículo señala a estos Concejos municipales sus atribuciones; sin perjuicio de cuantas les confieran las leyes del Congreso y las ordenanzas departamentales, que por cierto no serán pocas ni de escasa importancia. Y así como cada cuerpo re-

presentativo tiene su fuente electoral particular, su nombre propio y su radio de autoridad marcados con precisión, así también hay una nomenclatura para designar los actos de cada corporación. Los actos del Congreso se llaman *leyes*, los de las Asambleas departamentales, *ordenanzas*, y los de los Concejos municipales, *acuerdos* o *reglamentos*.

Por medio de acuerdos o reglamentos estatuye cada Concejo, en su respectivo Distrito, sobre todo lo *interior* que interesa solamente a la administración comunal; bien que con sujeción a las leyes y ordenanzas superiores, en cuanto éstas determinan los procedimientos y ponen saludable límite a la autoridad para evitar o corregir abusos. A más de aquella autoridad general del Concejo, en la administración del Distrito, tiene, en particular, las siguientes atribuciones necesarias:

1<sup>a</sup> Votar las contribuciones y los gastos locales, dentro de la órbita que las leyes y ordenanzas le trazan;

2<sup>a</sup> Llevar los libros o estados que demuestran el movimiento anual de la población, cuyo conocimiento es base fundamental de la Estadística, y por lo tanto, de innumerables cálculos, sin los cuales no son posibles el buen gobierno y una administración acertada; y

3<sup>a</sup> Formar el censo civil, en el tiempo y modo que la ley determine, para que, con la concatenación de los censos parciales o locales, se forme el censo general de la república, y también, para que la lista del estado civil tenga una base cierta.

Parecerán seguramente exiguas estas atribuciones, no obstante su grande importancia, si se considera lo mucho que en realidad vale el Distrito para los ciudadanos. Pero la Constitución no había de acordar a los Concejos de Distrito sino las atribuciones más elementales, como lo son las relativas al establecimiento de contribuciones, voto del Presupuesto de Rentas y Gastos, formación de la lista relativa al estado civil y movimiento y censo de población. Además, siendo, como lo es el Distrito, el paradero final de las providencias legislativas,

gubernativas y administrativas, había que contar con que indefectiblemente las leyes y ordenanzas habrían de conferir muchas otras atribuciones a los Concejos municipales, como que en su territorio han de tener su definitiva ejecución las providencias que conducen al desarrollo del gobierno y de toda la administración. Y así ha de ser, en cuanto los Distritos tengan la capacidad necesaria para ejecutar las órdenes superiores.

Todo lo que el Legislador haga para desarrollar la vida de los Distritos y enaltecer su *personalidad*, será bueno; pues, en puridad de verdad, es en el Distrito donde se encuentran las raíces madres de la nación, y donde tiene su mayor vitalidad el individuo, elemento necesario de la sociedad. Históricamente el municipio es la fuente de la nación, dado que lo primero que ha existido como forma social es el caserío o la aldea, formado por el agrupamiento de familias, y elevado a la categoría de municipio a virtud de esfuerzos propios; y que dondequiera la nación o república, reino o estado ha sido una forma de razón, un organismo resultante de la aglomeración de municipios, verificada en fuerza de analogías de lengua, raza, tradiciones, religión, industrias, intereses y climas, o de conquistas.

El Distrito es, en realidad, la república primitiva, —la república en pequeño, tal como se formó en su principio por asociación de tribus o familias—. La fuerza unas veces, las más el común interés de la defensa y razones de analogía social, han inducido a los *pueblos* (los municipios) a reunir en un todo, en *un solo pueblo*, su natural soberanía, creando con la unificación de soberanías locales la unidad llamada república o nación. Pero no es menos cierto que en el municipio se condensa, —como acontece siempre que todo lo grande, en cuanto idea, se condensa en algo tangible y pequeño, como forma—; se condensa, decimos, todo lo más substancial y real de la vida de las familias y los individuos. Si, por una especie de abstracción, o por espíritu de comunicabilidad y de asociación de ideas, nos elevamos del fuerte pero reducido amor del

terruño, del lugar nativo, hasta el amor, la veneración y el interés con que miramos a la *gran patria* llamada nación, y por ella hacemos todo linaje de sacrificios; si como escritores o artistas, como simples lectores o como filántropos, nos ponemos en comunicación con el mundo exterior, y nos interesamos más o menos, en cuanto de algún modo interesa a toda la humanidad, así en su vida histórica como en la presente y en la futura; siempre es cierto que nos interesa más positivamente cuanto de más cerca nos afecta, por pequeño que relativamente sea en el punto de vista general de las cosas humanas.

La iglesia donde hemos orado y han sido bautizados nuestros hijos; el amadísimo terruño que recibió el sudor y recompensó con sus mieses las fatigas de nuestros padres; la escuela primaria que nos comunicó las primeras luces y que ha de dar enseñanza a nuestros hijos; las contribuciones con que grava la asociación nuestros ahorros, para darnos, en compensación, servicios constantes y seguridad; las acequias y fuentes públicas, las calles, los mercados, los paseos, los lavaderos, los edificios del común, las fiestas populares y demás objetos del dominio de la policía, que en cierto modo complementan nuestro hogar doméstico; los jueces y autoridades que nos imponen obediencia y deberes y nos dan garantías; los comicios populares que concurrimos a formar para elegir nuestros mandatarios; la lista civil, que al propio tiempo es espejo de la vida de nuestro municipio y registro que comprueba nuestros derechos y deberes civiles, porque es la estadística de nuestra propia familia y de nuestros convecinos; y por último, el tranquilo y melancólico cementerio del lugar, camposanto por todos amado con ternura y recogimiento, porque allí reposan los restos de nuestros mayores, y allí, a la dulce sombra de la Cruz, nos aguarda el cabezal de piedra sobre el cual hemos de reclinar la frente para dormir el último sueño de nuestra vida terrenal, en la eterna paz de Dios: todo eso, que es el *municipi-*

*pio*, es al propio tiempo lo más cierto, lo más tangible, lo más positivo de la vida individual y social; en eso está la verdadera *república*, la que más de cerca nos afecta, porque somos parte integrante de ella, cualesquiera que sean nuestros talentos, nuestros haberes, nuestros antecedentes y merecimientos.

De ahí, pues, la necesidad de que, en un orden de cosas políticas bien organizado para la felicidad de los pueblos, se dé a los municipios la mayor importancia posible, atribuyéndoles el Legislador todas aquellas funciones que sean compatibles con la unidad nacional, con los buenos fines del gobierno y con la aptitud de los ciudadanos que componen los grupos municipales.

---

*Art. 200. La acción administrativa en el Distrito corresponde al alcalde, funcionario que tiene el doble carácter de agente del gobernador y mandatario del pueblo.*

§ 200. En consonancia con las doctrinas expuestas y con el plan general de la Constitución, este artículo mantiene la entidad política y administrativa que siempre ha llevado en Colombia el título de *alcalde*, encargado de ejercer la acción gubernativa en el Distrito. Y es de notar que la disposición constitucional da al alcalde en el Distrito una posición (guardada la debida proporción) análoga a la que el Presidente tiene en la república. En tanto que los gobernadores son jefes superiores de la administración del departamento, y agentes del Poder Ejecutivo, de suerte que no son *mandatarios*, los alcaldes son, relativamente a sus Distritos, de mayor importancia, por cuanto "tienen el doble carácter de agentes del gobernador y *mandatarios del pueblo*". Como no es posible ser mandatario sin recibir un mandato, y éste se recibe por medio de la *elección*, ya sea directa o indirecta, es claro para nosotros que los alcaldes, según el querer de la Constitución, han de ser *elegi-*

*dos* por el pueblo del Distrito, o cuando menos por su Concejo municipal. Si así no se interpretase el artículo 200, habría que suponer que los redactores del proyecto de Constitución no supieron lo que significaban las palabras *doble carácter* y *mandatario del pueblo*; suposición que es inadmisibile.

Seguramente puede tener sus inconvenientes en la práctica administrativa, el hecho de que los alcaldes no sean de nombramiento y remoción libres de los gobernadores; pero si mal hubiere en ello, deberá ponerse remedio por algún otro camino. Lo evidente es que los alcaldes tienen el doble carácter de agentes de los gobernadores y de mandatarios de los pueblos respectivos; y que esta calidad sería ilusoria, si tales funcionarios no recibieran su mandato del pueblo, ora directamente, mediante *elección* en comicio, ora indirectamente, por elección del Concejo municipal.

---

*Art. 201. El departamento de Panamá está sometido a la autoridad directa del Gobierno, y será administrado con arreglo a leyes especiales.*

§ 201. Contiene este artículo una excepción que a primera vista es odiosa. Seguramente el departamento de Panamá continúa haciendo parte integrante de la nación, sin diferencia alguna respecto de los demás departamentos, en todo lo relativo a la soberanía y los altos poderes nacionales, a los derechos y garantías civiles, y a todos los principios que son comunes a la república y los colombianos. En esto no se hace diferencia alguna; pero sí en cuanto a la dirección gubernativa y la administración interna del departamento. Así todas las leyes de la república son íntegramente aplicables a los departamentos, por lo tocante a la administración de justicia, a las relaciones exteriores, a las elecciones, y a todo lo que no es propiamente *administrativo*; pero en cuanto al *modo* de ejercer el gobierno

y a lo propiamente administrativo, el departamento de Panamá está fuera de la ley común; o en otros términos: las leyes comunes, que rigen en los ocho departamentos restantes, no rigen en el de Panamá. Este departamento ha quedado sometido a la autoridad directa del Gobierno, bien que necesariamente esta autoridad ha de ser ejercida por medio de agentes—, y será *administrado* con arreglo a leyes *especiales*, esto es, a leyes que no tendrán aplicación en los demás departamentos.

No quiere esto decir que en Panamá no haya de haber Asamblea departamental, ni Concejos municipales, ni servicio fiscal regular, ni otras de las instituciones generales de la república; sino que todo allí ha de ser organizado y funcionar conforme a reglas especiales, dictadas por leyes *ad hoc*, con el doble fin de asegurar en el Istmo los intereses nacionales e internacionales, y de proporcionar a los istmeños las ventajas de una administración adecuada a sus necesidades, que, por la naturaleza del territorio y de la población, son excepcionales.

El istmo de Panamá es realmente una especie de territorio anseático: por su posición interoceánica; por su estructura topográfica; por la composición heterogénea y cosmopolita de su población; por su alejamiento del centro de la república; por los graves intereses internacionales que allí se aglomeran o comprometen; por las vías que existen y el gran canal que se está excavando para el tráfico del mundo entero; por el amplia franquicia que favorece al tránsito y a las importaciones y exportaciones; por el interés de la soberanía nacional y del equilibrio comercial y marítimo entre las naciones europeas y americanas, y sus grandes colonias de la Oceanía; por la naturaleza de las transacciones que se celebran, con monedas y mercaderías de todos los países; y por otras circunstancias importantes, el departamento de Panamá necesita ser administrado conforme a reglas muy especiales. Es por lo tanto, indispensable que su administración sea establecida también



por leyes especiales, mayormente cuando la experiencia ha patentizado que allí no son prácticamente aplicables las leyes sobre Hacienda, Policía y otros ramos, que rigen o han regido en los demás departamentos. Así lo reclama el propio bien de las poblaciones panameñas y de los residentes y transeúntes extranjeros, tanto como el legítimo interés de Colombia.

Otro tanto se pretendió establecer respecto del departamento de Cundinamarca, y así se propuso en el proyecto de Constitución discutido. Pero tal medida, que hubiera sido necesaria, si se hubiese mantenido el régimen federal, era de todo punto injustificable cuando se adoptaba el unitario. El Consejo Constituyente hubo de reconocer la irresistible fuerza de las razones que se adujeron, y solamente el departamento de Panamá quedó sujeto a la autoridad directa del Gobierno y a leyes administrativas especiales.

## TITULO XX

### DE LA REFORMA DE ESTA CONSTITUCIÓN Y ABROGACIÓN DE LA ANTERIOR

*Art. 209. Esta Constitución podrá ser reformada por un acto legislativo, discutido primeramente y aprobado en tres debates por el Congreso en la forma ordinaria, transmitido por el Gobierno, para su examen definitivo, a la Legislatura subsiguiente, y por ésta nuevamente debatido, y últimamente aprobado por dos tercios de los votos en ambas Cámaras.*

§ 209. Hemos concluído el estudio de la Constitución, en todo lo substancial de sus disposiciones permanentes. Réstanos comentar su título final, que trata de su propia reforma y de la Constitución que la precedió, y por último, examinar las DISPOSICIONES TRANSITORIAS, que se refieren al modo con que el nuevo Código político ha de ser ejecutado.

El grande escollo de todas las constituciones está en los medios de su reforma misma, puesto que ninguna obra humana es perfecta, y todo autor, al producir algo, debe pensar en la necesidad que puede haber de corregirlo cuando se le noten defectos. Si la obra es patentemente buena, o sus autores la tienen por tal, naturalmente desean conservarla por el tiempo más largo posible; por lo mismo, no han de querer que con mucha facilidad sea reformada. Además, toda Constitución, por su naturaleza misma, ha de ser estable, ya que, conteniendo todos los principios fundamentales del Estado, tiene por primordial objeto asegurar la estabilidad de todo el organismo y de todos los intereses de la república.

Pero si, obcecados los legisladores constituyentes por el espíritu de sistema o de partido, dan a su patria una Constitución muy defectuosa, y no caen o no quieren caer en la cuenta de los defectos de la obra, ¿no causarán grandísimos males al Estado, si le imponen una Constitución cuya enmienda sea muy difícil o poco menos que imposible por medios legítimos, pacíficos y regulares? ¿No será la insurrección (o una revolución llevada hasta la dictadura o hasta la anarquía) el camino que los partidos o los pueblos escojan para conseguir la enmienda de una mala Constitución? De esto da inequívoco testimonio la historia de las repúblicas hispano-americanas y de gran número de otras naciones; y si la experiencia y la razón señalan el escollo, el evitarlo es propio de sabios y prudentes legisladores.

Tampoco debe seguirse en esto el ejemplo de Inglaterra, donde todos los años pueden darse leyes constitutivas, en la más sencilla forma y por el simple voto de las mayorías de las Cámaras; porque ni hay paridad entre la singularísima Constitución de aquel gran reino y las modernas constituciones de los pueblos, ni la hay entre los elementos que tiene en aquella nación el gobierno (combinación de monarquía, de aristocracia y democracia, asentada en un país insular y de muy fuertes y particulares tradiciones), y los que tienen los pueblos de nueva formación, o de reciente organización representativa. La Constitución de Inglaterra está reducida a muy pocos artículos, adoptados en dos épocas distintas como fruto de profundas revoluciones, y su verdadero desarrollo está en las costumbres políticas y en las leyes que afectan al derecho civil, al régimen electoral, al modo de votarse los impuestos y a la acción de los poderes públicos. Sujetas casi todas las demás naciones a otras leyes históricas y a muy distintas condiciones sociales, han perfeccionado el Derecho público de tal modo, que todos reconocen la necesidad de adaptar su organización a una fórmula comprensiva de todas las bases del gobierno y

del derecho, muy distinta de las obras comunes de la legislación, y destinada a durar por largo tiempo y ser como la fuente de todas las leyes. Esto es lo que la ciencia moderna llama una *Constitución*, y su modo de ser está sujeto a un orden de principios diferentes del que rige para el común de las leyes. En suma, la Constitución, en cuanto es carta fundamental, debe tener la mayor permanencia posible; pero en cuanto es ley, bien que superior a todas las leyes, ha de ser reformable por algún modo. En este modo reside toda la dificultad.

Cuando se discutía el presente título en el Consejo Constituyente, propusimos tres modos de reforma de la Constitución que se expedía, a saber:

El propuesto en el proyecto de la Comisión;

Otro, que consistía en reformar sencillamente la ley fundamental, por medio de una simple ley, siempre que precediera pedimento de la mayoría de los Concejos municipales; y

Otro consistente en anticipar la simple ley de reforma, y después de un año de su publicación someterla al voto de ratificación en los Concejos municipales.

El segundo de estos modos estaba autorizado con el precedente de un análogo procedimiento establecido por la Constitución de 1863; el tercero acababa de ser practicado con el mejor éxito, respecto de las "Bases de Reforma" que los Constituyentes sometieron a la aprobación de las Municipalidades; y ambos se acomodaban al principio que aconseja consultar la voluntad de los pueblos, sin perturbación ni dificultad práctica alguna. Pero se alegó que no era conveniente provocar ni llamar a las Municipalidades a inmiscuirse en los asuntos políticos; —que no era bueno que en lo futuro se hiciese lo que se acababa de hacer;— y únicamente se adoptó el primero de los modos de reforma propuestos. Redújose, pues, a un solo procedimiento la variedad de procedimientos que pudo ser adoptada; pero es justo reconocer que el preferido es uno de los mejores posibles. Reúne todas las ventajas apetecibles, puesto

que, sin dejar abierta de par en par la puerta a la reforma, ni menos a una reforma precipitada, deja libre el camino para proceder con calma y acierto, dando plena satisfacción a la grande y evidente mayoría nacional.

El procedimiento para la reforma constitucional es sencillo: el Congreso, por medio de un acto legislativo común, aprueba la reforma o enmienda, sea parcial o general; el Gobierno lo transmite, para su examen definitivo, a la próxima Legislatura (que se reúne dos años después); y ésta lo debate nuevamente y lo aprueba, mas no por la simple mayoría absoluta, como en la primera vez, sino por los dos tercios de votos en ambas Cámaras. Este procedimiento reúne las siguientes ventajas:

Es muy sencillo, y permite que la primera aprobación sea dada por el voto de la simple mayoría absoluta en cada Cámara;

Obliga a publicar el acto reformativo, para que la nación pueda meditarlo y apreciarlo antes de la aprobación definitiva, teniendo ya el acto en su favor el prestigio de la aprobación dada por una Legislatura;

Reúne forzosamente el voto aprobatorio de dos Legislaturas sucesivas; sin que pueda haber sorpresa para el país con la reforma, puesto que la segunda discusión y aprobación tiene lugar dos años después de la primera; con la circunstancia de que entre tanto se renueva la tercera parte del Senado, y puede renovarse la totalidad de la Cámara de Representantes; y

Combina en las dos épocas dos mayorías: la simplemente absoluta, que basta para la primera aprobación, y la de dos tercios de los votos, que es necesaria para la segunda; sin ofrecer muy grave dificultad al triunfo de la voluntad nacional. Es de notar que para insistir las Cámaras en un proyecto de ley objetado por el Poder Ejecutivo, han de hacerlo por los dos tercios de sus votos; por manera que no es mucho exigir, el pedir a las Cámaras esta mayoría más alta que la común,

cuando se trata de una enmienda o reforma de la ley fundamental. Es evidente que la simple mayoría absoluta de cada Cámara no ofrece una suficiente garantía de la popularidad de la reforma, dado que es muy fácil obtener un voto sobre la mitad, mediante una maniobra parlamentaria o la más pequeña alteración en el personal de cada Cámara. Y, por otra parte, es evidente que carece de respetabilidad una reforma constitucional que no cuenta con el voto de los dos tercios de ambas Cámaras, mayoría que no difiere enormemente de la absoluta, pero sí le es bien superior.

Parécenos, pues, que los Constituyentes conciliaron con prudencia y equidad el interés de la estabilidad de la Constitución, con el de su necesaria y suficientemente fácil reforma, cuando se noten defectos en la Carta fundamental y la gran masa de la opinión colombiana quiera corregirlos por un medio legítimo y no precipitado.

---

*Art. 210. La Constitución de 8 de mayo de 1863, que cesó de regir por razón de hechos consumados, queda abolida; e igualmente derogadas todas las disposiciones de carácter legislativo contrarias a la presente Constitución.*

§ 210. Toda Constitución y toda ley han de contener, en su parte final, una disposición que derogue expresamente la Constitución inmediatamente anterior, o las leyes que han regido sobre la materia; regla necesaria en todo ramo de legislación, para evitar dudas, errores o contradicciones. Y tanto más necesario era, en el presente caso, declarar abolida la Constitución del 8 de mayo de 1863, cuanto ésta había cesado de regir desde 1885, en fuerza de hechos consumados durante una revolución, que fueron incompatibles con el régimen constitucional. Llegóse a proponer en el Consejo Nacional Consti-

tuyente que se declarase *abrogada* la Constitución de 1863; pero como generalmente se había entendido que la abrogación entraña *anulación* de lo que ha existido, bien que también significa *derogación*, pareció más adecuado y correcto el término que expresa la abolición.

Asimismo, como existían muchas disposiciones de carácter legislativo contrarias a la nueva Constitución que se daba a la república, se creyó conveniente declararlas derogadas, a fin de evitar toda duda, bien que fuese principio reconocido que jamás ley alguna podría prevalecer sobre la ley fundamental. En todo caso, la precaución era benéfica, y no redundante cuando la república acababa de sufrir revueltas intestinas que habían trastornado profundamente sus instituciones.

## TITULO XXI

(Adicional)

### DISPOSICIONES TRANSITORIAS

*Art. A. El primer período presidencial comenzará a contarse desde el día 7 de agosto del presente año.*

*En la misma fecha comenzará el primer período constitucional del Vicepresidente de la República y del Designado.*

*El día 1º de septiembre comenzará el primer período constitucional de los Consejeros de Estado y del Procurador General de la Nación.*

*Los nuevos magistrados de la Corte Suprema nacional tomarán posesión de sus empleos el día 1º de septiembre del año en curso.*

§ 1º La situación revolucionaria creada en la república, trastornó profundamente el orden constitucional, a tal punto, que de hecho caducó la ficticia o artificial soberanía de los Estados, y los Poderes públicos perdieron la base que tenían. Además, la nueva Constitución restablecía la unidad nacional, daba distintos elementos de vida y fuerza a los Poderes públicos, y modificaba substancialmente la naturaleza del Gobierno, la duración de los altos funcionarios y sus relaciones oficiales. Era, por lo tanto, necesario fijar distintos períodos; lo que se hizo en el cuerpo de la Constitución, que contiene todas las disposiciones permanentes; y era también necesario fijar las fechas en que debían comenzar a contarse aquellos períodos, lo cual había de ser transitorio. Así el artículo A determinó lo que a los Constituyentes pareció más convenien-



te, respecto de cinco clases distintas de funcionarios que urgentemente habían de comenzar a ejercer su autoridad, o a estar en aptitud constitucional de servir, conforme al nuevo orden de cosas.

El presidente, el vicepresidente y el designado, que pertenecen a una misma categoría (Poder Ejecutivo), habían de comenzar su período constitucional en un mismo día; y se le designó el 7 de agosto, tanto por ser ésta una fecha enteramente *nacional*, de las más gloriosas en la historia de la independencia colombiana, y que no entrañaba recuerdos que lastimasen a ningún partido político, como por ser la más próxima posible a la fecha (5 de agosto) en que había de ser sancionada la Constitución.

Fijóse el 1º de septiembre para el comienzo del período de los Consejeros de Estado y del Procurador General de la Nación, y para que los magistrados de la Corte Suprema tomaran posesión de sus empleos (que no tienen período, por ser vitalicios); y al determinarse aquella fecha, se tuvo presente la necesidad de dar tiempo a los respectivos Poderes para que hicieran oportunamente los nombramientos de consejeros, procurador y magistrados, sin que el servicio público sufriese gran demora.

---

*Art. B. El primer Congreso constitucional se reunirá el día 20 de julio de 1888.*

§ 2º Una vez fijada en el artículo 68 la fecha de la reunión ordinaria de los congresos colombianos, forzoso era señalar la misma fecha para el primer Congreso constitucional que se reuniese; y en cuanto al año, no podía ser sino el de 1888. No el de 1889, porque esto hubiera prolongado por un modo inaceptable para los pueblos la situación transitoria, y alejado con exceso la justa y necesaria representación de los

ciudadanos electores. No el de 1887, porque materialmente habría faltado tiempo, en un año, para preparar y expedir una buena ley de elecciones, —enteramente nueva como ley *nacional*,— para ejecutar todas las operaciones preparatorias del funcionamiento del sufragio, y para que se hubiesen instalado las Asambleas departamentales que habían de elegir senadores. De ahí la necesidad que hubo de promediar los inconvenientes, fijando el año de 1888 para la primera reunión del Congreso.

---

*Art. C. Tan luégo como sea sancionada la presente Constitución, el Consejo Nacional de Delegatarios asumirá funciones legislativas y las que por la misma Constitución corresponden al Congreso, y separadamente al Senado y a la Cámara de Representantes. Entre estas funciones ejercerá inmediatamente la que le atribuye el artículo 77.*

§ 3º Pero ya que el primer Congreso constitucional no podía estar elegido para funcionar antes del 20 de julio de 1888, era indispensable *habilitar* alguna corporación respetable con el carácter de Cuerpo Legislativo. De otra suerte era imposible hacer efectiva la nueva Constitución. La unificación nacional era incompatible con todas las leyes nacionales orgánicas de los Poderes públicos, con toda la Legislación de los extinguidos Estados (en cuanto se refiriese a la administración interna de los departamentos), y con todo el espíritu de las instituciones abolidas. Era urgente dar a la república una multitud de leyes sobre organización de entidades y corporaciones, sobre procedimientos judiciales, sobre elecciones, sobre régimen político, municipal y fiscal, sobre instrucción pública, y sobre otros ramos de vital importancia; leyes sin las cuales la Constitución quedaba sin engaste, o como engastada en falso; mejor dicho: como un carruaje sin ruedas.

Y es claro que no era posible improvisar un Cuerpo Legislativo que proveyese a todas las necesidades indicadas. ¿Qué cosa más natural, ni más práctica, ni más conforme con las tradiciones nacionales, podía hacer el Cuerpo Constituyente, sino habilitarse a sí mismo para ejercer transitoriamente las funciones del Congreso y de sus Cámaras separadas? Toda la autoridad política y moral que pudo tener o invocar para expedir las Bases de Reforma primero, y la Constitución después, la tuvo y pudo tener para arbitrar la formación de un Congreso provisional, o para atribuírse constitucionalmente las funciones transitorias de Congreso. Esto hizo, y en tal virtud le tocó ejercer, en un solo cuerpo parlamentario, ya las funciones de todo el Congreso, ya las de cada una de las Cámaras que lo han de componer. Por lo demás, así lo había dispuesto el artículo 2º de las "Bases de Reforma", en su parte relativa a *Tramitación*.

Y es de advertir que, al disponerlo así el Cuerpo Constituyente, se impuso el deber de ejercer, ante todo, la atribución que tiene el Congreso de elegir el designado que ha de encargarse del Poder Ejecutivo, a falta del presidente y del vicepresidente. Los ciudadanos electos, en diciembre de 1885, para estos empleos, como futuros funcionarios constitucionales, estaban ausentes, y el designado electo en la misma fecha era provisional, de suerte que no podía funcionar una vez estuviese sancionada la Constitución. Había, pues, necesidad de elegir inmediatamente un designado constitucional, so pena de que el 7 de agosto quedase la república sin gobierno. El artículo C proveyó a todo esto como convenía.

---

*Art. D. Antes de la fecha en que debe reunirse el primer Congreso constitucional volverá a ejercer las funciones legislativas el Consejo Nacional Constituyente,*

*cuando sea convocado a reunión extraordinaria por el Gobierno.*

§ 4º Las mismas razones que hubo para dar al Consejo Nacional de Delegatarios (Constituyente) el carácter de Cuerpo Legislativo o Congreso, militaron para que en el presente artículo se dispusiese que, en caso de necesidad (por graves motivos de conveniencia pública y previo dictamen del Consejo de Estado, según la atribución 2ª del artículo 118), el Gobierno pudiese convocar el Consejo Nacional a sesiones extraordinarias, para ejercer otra vez funciones legislativas, antes de la fecha en que había de reunirse el primer Congreso constitucional. Lo dispuesto en este artículo fue un acto de previsión, por cuanto podían ocurrir muy graves casos de conveniencia pública que reclamasen la nueva reunión del Cuerpo Legislativo, antes del 20 de julio de 1888. En tal caso, es incuestionable que la reunión estaría sujeta a las reglas relativas a todo Congreso convocado a sesiones extraordinarias.

---

*Art. E. La elección de miembros del Consejo de Estado que corresponde al Senado y a la Cámara de Representantes, se hará por el Consejo Nacional en dos actos distintos, y votándose en cada uno de ellos por dos individuos. El que en cada acto tuviere mayor número de votos será declarado Consejero con duración de cuatro años, y el que siga en votos, con duración de dos años. En cualquier caso de empate, decidirá la suerte.*

*Los dos Consejeros cuyo nombramiento corresponde al Gobierno, serán nombrados simultáneamente, y por sorteo se decidirá en seguida, ante el Consejo de Ministros, a quién corresponde la elección por cuatro años, y a quién por dos.*

§ 5º Establecido como estaba que los Consejeros de Estado son nombrados por las Cámaras separadamente y por el Go-

bierno, y que son renovables por mitad cada dos años, había que adoptar algún procedimiento, no sólo para determinar el modo de nombrarles por la primera vez, sino también para encaminar la duración por períodos de cuatro años y la renovación, por mitad, cada dos. Era preciso arbitrar un medio de que cada una de las tres entidades que debían nombrar los Consejeros designase, por la primera vez, un Consejero que durase solamente dos años, para que después se verificase la renovación sencillamente, y otro que durase cuatro, según lo establecido de ordinario. Se excogió el medio más práctico, sencillo y justo, y sus resultados fueron satisfactorios.

---

*Art. F. Para dar cumplimiento a la atribución 2ª del Consejo de Estado, éste podrá agregar a cada una de sus secciones una o dos personas letradas. Estos Consejeros adjuntos cesarán en sus funciones el día 20 de julio de 1888.*

§ 6º Entre las atribuciones permanentes del Consejo de Estado hay una, la 2ª (artículo 141) que en su mayor parte ha de ser ejercida por una sola vez; es a saber: la de preparar los proyectos de ley y Códigos que deban presentarse al Congreso. Una vez dados los Códigos y las leyes orgánicas, el trabajo preparatorio será simplemente de enmiendas o reformas, que el Consejo de Estado podrá ejecutar por sí solo. No así el primer trabajo inmediato: el de preparación de Códigos y de grandes leyes orgánicas. Esto requiere muchos conocimientos especiales de jurisprudencia y administrador y gran versación y práctica en la materia; y por lo tanto, convenía mucho que el Consejo pudiera asociarse para sus trabajos algunos hombres competentes y especiales, agregados a las respectivas secciones; pero no indefinidamente, sino tan sólo hasta el 20 de julio de 1888, fecha en que han de estar preparados los proyectos para presentarlos al primer Congreso.

*Art. G. Las rentas y contribuciones que tenían establecidas por ley los extinguidos Estados de la Unión, serán las mismas de los respectivos departamentos, mientras no se disponga otra cosa por el Poder Legislativo. Exceptúanse las rentas que por decretos del Poder Ejecutivo han sido destinadas últimamente al servicio de la nación.*

§ 7º Una vez que los Estados soberanos quedaban extinguidos, había que verificar la transición de su organismo y funcionamiento cesantes, al organismo y funcionamiento constitucionales de los departamentos. Pero como éstos no son ni habían de ser *herederos* de los Estados, sino miembros de una organización muy distinta de la federal; como sus cuerpos representativos, autorizados para establecer contribuciones y rentas, que son las Asambleas departamentales, no podían ser elegidos ni funcionar antes de fines de 1887; y como entre tanto era indispensable que aquellos departamentos contasen con las rentas necesarias para su administración, hubo que disponer en la parte transitoria de la Constitución misma, cuáles habían de ser provisionalmente los recursos fiscales de las nuevas entidades creadas.

Esto explica por qué se dispuso que las rentas y contribuciones que habían tenido los Estados, continuasen siendo rentas y contribuciones de los departamentos, mientras no dispusiese otra cosa el Poder Legislativo, esto es, el Consejo Nacional Constituyente. Y no otro Cuerpo Legislativo, puesto que al instalarse las Asambleas departamentales, que han de preceder al primer Congreso, entrarán de lleno en el ejercicio de las atribuciones que les confiere la Constitución.

Por lo demás, el artículo G contiene una excepción necesaria. Como el Gobierno había centralizado, por decretos con fuerza legislativa, ciertas rentas y contribuciones pertenecientes poco tiempo antes a los Estados, era menester exceptuarlas de la regla general, para que no pasasen a ser rentas o contri-

buciones de los departamentos. Y esto, no por *herencia* o sucesión, como erróneamente se ha creído por muchos, sino por concesión o *adjudicación* constitucional; esto es: por voluntad del único soberano, la Nación, que es el verdadero sucesor de los extinguidos Estados en la soberanía, y consiguientemente en el dominio de bienes y en la facultad de imponer contribuciones y crear rentas.

Faltó entre estas disposiciones (por imprevisión de los redactores y revisores del proyecto de Constitución) un artículo que determinase qué entidad (junta u otra corporación provisional) había de ejercer algunas de las funciones, las más apremiantes, atribuídas a las Asambleas departamentales, mientras no pudiesen éstas instalarse. No quedó así medio constitucional de suplir dichas Asambleas, sobre todo, para la fijación de presupuestos de los departamentos, y otros asuntos importantes que habían menester decisiones inmediatas.

---

*Art. H. Mientras el Poder Legislativo no disponga otra cosa, continuará rigiendo en cada departamento la legislación del respectivo Estado.*

*El Consejo Nacional Constituyente, una vez que asuma el carácter de Cuerpo legislativo, se ocupará preferentemente en expedir una ley sobre adopción de Códigos y unificación de la legislación nacional.*

§ 8º Más grave aún que la dificultad de las contribuciones era la que ofrecía el tránsito de la Legislación (discordante y aun contradictoria en mucha parte) de los extinguidos Estados federales, a la unidad legislativa que había de tener toda la república. La nación tenía Códigos diversos para lo que a sus intereses generales y a los territorios era necesario, —Códigos Civil, Penal, Judicial, Fiscal, Militar y de Comercio,— pero eran incompletos y no podían bastar a todas las

necesidades; en tanto que los Estados tenían, además de sus respectivos Códigos de aquella naturaleza, otros sobre Policía, Instrucción pública, Régimen político y municipal, Minas, etc., que no podían ser indistintamente aplicados. Hubiera sido erróneo, por ejemplo, extender a toda la república los Códigos de Cundinamarca o de Antioquia, o de Bolívar, o de Santander, o del Cauca, puesto que todos adolecían de defectos o se hallaban en oposición con no pocas disposiciones constitucionales, o sus ediciones estaban agotadas y no había modo de que en todos los departamentos se aplicasen unos mismos.

No quedó, por lo tanto, sino un medio que excogitar: que, mientras el Poder Legislativo no dispusiese otra cosa, continuase rigiendo en cada departamento la Legislación del respectivo Estado. Pero al propio tiempo, para obviar el inconveniente de una prolongada variedad de legislación, —dado que el Consejo de Estado tardaría dos años en preparar nuevos Códigos comunes para que los expidiese el Congreso de 1888—, se dispuso que el Consejo Nacional Constituyente, como Cuerpo Legislativo, se ocupase preferentemente en expedir una ley sobre adopción de Códigos y unificación de la Legislación nacional. Así se hizo, y fruto de este trabajo son las leyes 61 de 1886 y 57, 143 y 153 de 1887, que se refieren a estas materias.

---

*Art. I. Las leyes de los extinguidos Estados que fueron denunciadas ante la Corte Suprema Federal y suspendidas por ella, y aquellas sobre las cuales no recayó resolución unánime de la misma Corte, serán pasadas al Consejo de Delegatarios para que él decida sobre su validez o nulidad definitivas.*

§ 9º La Constitución de 1863 tenía establecido el principio de la fiscalización recíproca legislativa, entre la Unión federal y los Estados. Así las leyes de éstos que eran denunciadas como



violatorias de la Constitución o de las leyes nacionales, quedaban sujetas primero a decisión suspensiva de la Corte Suprema, y en seguida a resolución definitiva, sobre su validez, del Senado. En caso de voto unánime suspensivo dado por la Corte, la ley quedaba suspendida y pasaba al examen del Senado; y a falta del voto unánime suspensivo, no había suspensión, pero siempre pasaba el asunto a la decisión definitiva de aquella Cámara.

Este procedimiento ha sido sustituido, respecto de las ordenanzas de las Asambleas departamentales, con los dos medios suspensivos arbitrados por los artículos 192 y 195 (atrib. 7<sup>a</sup>), y la resolución definitiva, no ya del Senado, sino de la Corte Suprema (artículo 151, atrib. 5<sup>a</sup>); mas era necesario estatuir algo sobre lo que había de hacerse con las leyes de los Estados denunciadas ante la Corte Suprema, pero cuyas decisiones no habían alcanzado a ser sometidas al Senado. El Consejo Nacional de Delegatarios quedó sustituido al Senado para decidir definitivamente sobre los casos pendientes en la Corte, y ésta debió pasarle los negocios sobre los cuales hubiese recaído resolución suspensiva o no. La Corte, en consecuencia, dictó el acuerdo del 3 de noviembre de 1886, por el cual mandó archivar las denuncias que no hubieran sido materia de resolución, y pasar las demás al Consejo Nacional Legislativo.

---

*Art. J. Si antes de la expedición de la ley a que se refiere el artículo H hubieren de ser juzgados algunos individuos como responsables de alguno o algunos de los delitos de que trata el artículo 29, los jueces aplicarán el Código del extinguido Estado de Cundinamarca, sancionado el 16 de octubre del año de 1885.*

§ 10. La pena de muerte no era aplicable en caso alguno, al tenor de la Constitución de 1863 y de las leyes penales, así

de la nación como de los Estados; pero como el artículo 29 de la nueva Constitución *permite* o dispone (según la mejor inteligencia que se le dé) que se imponga aquella pena en los casos que la ley defina como *más graves* en determinados delitos, no había modo de dar cumplimiento a dicho artículo, si no se adoptaba alguna regla de procedimiento y de penalidad. Hubo, pues, que habilitar como Código Penal para el caso, el que se dio el extinguido Estado de Cundinamarca el 16 de octubre de 1858, en el cual se imponía la pena de muerte para varios delitos. Por este modo pudo ser eficaz el citado artículo 29, antes de que la república tuviese un Código Penal en armonía con la nueva Constitución.

---

*Art. K. Mientras no se expida la ley de imprenta, el Gobierno queda facultado para prevenir y reprimir los abusos de la prensa.*

§ 11. El presente artículo y el siguiente contienen las más graves de todas las disposiciones transitorias, y fueron los más combatidos en el Consejo Nacional Constituyente, ocasionando debates que, sostenidos con calor, llegaron hasta la acrimonia, de parte de algunos de los sostenedores de las ideas contenidas en los artículos primitivos.

Se observó por los adversarios del artículo K, que una de las más preciosas y necesarias libertades era la de la prensa, sin la cual ni el Gobierno mismo podía contar con el apoyo de la opinión, ni librarse de incurrir en muchas faltas, ni ponerse a cubierto de injustas imputaciones verbales; que estando restablecido el orden público, no había razón para mantener un régimen excepcional respecto de la prensa; que aun cuando era muy reciente la revolución de 1885, el Gobierno, con la nueva Constitución, iba a quedar armado de toda la autoridad

y fuerza necesarias para defenderse, sin necesidad de someter la imprenta a un régimen arbitrario; que era seguro, y se tenía evidencia moral de ello, que el Consejo Legislativo no expediría ley alguna sobre imprenta, en cuyo caso duraría la dictadura del Gobierno hasta fines de 1888, cuando el primer Congreso constitucional hubiera expedido la ley sobre la materia <sup>1</sup>; que si se quería mantener aquella dictadura, a despecho del régimen constitucional, era necesario suavizarla si quiera un tanto, suprimiendo la palabra *prevenir*, que dejaba libertad al Gobierno para prohibir las publicaciones que no le agradasen, o para establecer la censura previa y cuantas precauciones, aun desiguales e injustas, le pareciesen preventivas; que asimismo, el artículo transitorio no debía dar facultad absoluta para castigar cuanto se reputase *abusos* de la prensa, sino que debía limitarse el castigo a los abusos definidos en el artículo 42 de la Constitución, que es permanente; que era muy irregular la atribución que se daba al Gobierno de ejercer una función judicial, cual lo es la de *reprimir* los abusos de la prensa, represión que entrañaba condena y castigo; que si se quería hacer simpático el nuevo régimen constitucional, era necesario sostenerlo con la legalidad y la benevolencia, y no con el rigor de la arbitrariedad y de la dictadura; y que la reforma constitucional era una obra de reparación y justicia, y no de reacción absolutista o antirrepublicana.

A todo esto se contestó con coléricas reconvenciones y suposiciones, pero no con razonamientos de equidad y verdadera conveniencia; y es lo cierto que el artículo fue aprobado por considerable mayoría, haciéndose al Gobierno el flaco servicio de ofrecerle el medio de ejercer, junto con su autoridad constitucional en todo lo demás, la dictadura o la arbitrariedad respecto de la prensa, que es la más grande y

<sup>1</sup> Y los hechos han comprobado la afirmación.

eficaz de todas las garantías con que puede contar una sociedad civilizada, sin que por esto necesiten los servidores de la imprenta atentar a la honra personal, al orden social o a la tranquilidad pública.

No puede hacerse mayor daño a un Gobierno que el de cerrar a la opinión pública, en tiempo de paz, las válvulas de su descontento o de su satisfacción. Sin la prensa honradamente libre, toda censura se elabora en silencio o en voz baja, y circula, se exagera, se agranda y se pervierte hasta tomar las proporciones de la maledicencia, la calumnia y la difamación, cuyas mayores víctimas son precisamente los gobernantes y el Gobierno. Sin la prensa no hay modo de hacer oír a éste la voz leal de los amigos sinceros, y en su lugar solamente le llega, de íntimo, la voz interesada de los aduladores; no hay modo de que los adversarios pacíficos hagan observaciones que sirvan de correctivo a los errores oficiales. De error en error y de abuso en abuso, los gobernantes pueden llegar hasta la obcecación, a infatuarse con su autoridad, y a cometer gravísimas faltas o tolerar los más graves desafueros, precisamente porque no hay quien los discuta ni censure con independencia y moderación. Y ¡ay de los gobernantes que no tienen quien les diga la verdad, o que no se la dejan decir porque les incomoda!

Contra todas estas y otras verdades peca el artículo K. El tiempo hará apreciar sus consecuencias.

---

*Art. L. Los actos de carácter legislativo expedidos por el Presidente de la República antes del día en que se sancione esta Constitución, continuarán en vigor, aunque sean contrarios a ella, mientras no sean expresamente derogados por el Cuerpo Legislativo o revocados por el Gobierno.*

§ 12. Si el artículo precedente contiene un contrasentido y disposiciones muy seriamente censurables, peor todavía, si cabe mayor gravedad, es el que aquí comentamos. Seguramente era necesario mantener con fuerza de ley, aunque por modo provisional, todos aquellos decretos que el Presidente de la República había dictado, fuera de la Constitución de 1863, o contra ella, durante la reciente guerra intestina, en fuerza de la necesidad de salvar el orden público, y con él la unidad nacional reclamada por la opinión de los colombianos y la evidencia de los hechos. Aquellos decretos no podían ser súbitamente derogados o reformados, en cuanto contuviesen disposiciones esenciales para el buen gobierno de la República y no se hallasen en abierta oposición con las nuevas instituciones. Por lo tanto, había que declararlos subsistentes, de una manera general, mientras no fuesen legítimamente derogados o reformados. Esto era lo justo y necesario, y lo congruente con la ejecución inmediata del régimen constitucional, y de ello había precedentes fundados en 1821, 1832 y 1863, cuando pasó la República de una situación revolucionaria a un orden establecido por Constitución.

Pero el artículo *L* fue no solamente aceptado en su forma primitiva, sino con una adición monstruosa, —la de las palabras: *aunque sean contrarios a ella* (la Constitución que se expedía),— después de decir que continuarían en vigor los actos de carácter legislativo expedidos por el presidente antes del día en que fuese sancionada la nueva ley constitutiva. Así, por primera vez un Cuerpo Constituyente vino a decir en Colombia: “Continuarán vigentes *tales actos*, aun cuando sean contrarios a esta Constitución”; quedando por tal modo sancionadas por el Constituyente las violaciones de su propia obra. Con esto se anulaban los efectos de gran parte de la misma Constitución, y se estampaba en ella el peor de los lunares.

---

*Art. M. El Presidente de la República nombrará libremente, la primera vez, los magistrados de la Corte Suprema y de los Tribunales Superiores, y someterá los nombramientos a la aprobación del Consejo Nacional.*

§ 13. Era tan angustiado el tiempo que había de correr del 4 al 31 de agosto, durante el cual debían ser nombrados los Magistrados de la Corte Suprema, cuyo período iba a comenzar el 1º de septiembre, y se presentaba tal cúmulo de dificultades para que el presidente pudiese preparar los expedientes comprobantes de la idoneidad de los ciudadanos a quienes se nombrase para la magistratura, que el Consejo Constituyente creyó necesario autorizar al Jefe de la Nación para nombrar, por la primera vez, *libremente*, los magistrados de la Corte Suprema y de los Tribunales Superiores, —esto es, sin sujetarse a la condición exigida por el artículo 119 (atrib. 2ª) de la Constitución;— bien que sometiendo los nombramientos a la aprobación del Consejo Nacional.

Las razones alegadas eran aparentemente buenas; pero si se quería obviar la dificultad, conciliando el interés de evitar que el 1º de septiembre no pudiese funcionar la nueva Corte, con el de obtener nombramientos preparados conforme a las disposiciones constitucionales, había un medio muy sencillo; y era el de autorizar al presidente para nombrar magistrados interinos libremente, reservando el nombramiento de los principales y propietarios, que habían de ser vitalicios, para cuando, con mayor reposo, pudieran ser hechos con arreglo a las prescripciones constitucionales.

No creemos que fuese la intención de los constituyentes dar al adverbio “libremente” el impropio sentido que se le ha dado: el de dispensar a los magistrados que se nombrasen por *la primera vez*, de las cualidades que la Constitución les exige. El adverbio no podía referirse sino a la dispensa transitoria de la terna que la Corte Suprema debe presentar al Presidente de la República para el nombramiento de Magistrados

de los Tribunales Superiores; y a prescindir de la aprobación del Senado, respecto de los magistrados de la Corte misma, provisionalmente reemplazada por la aprobación del Consejo Legislativo. A lo menos, así lo entendimos nosotros en el Consejo Constituyente.

---

*Art. N. Las faltas absolutas de los miembros del Consejo Nacional, desde que éste toma el carácter de Cuerpo Legislativo, se llenarán por designaciones hechas por los gobernadores de los departamentos.*

§ 14. Los miembros del Consejo Nacional de Delegatarios (que pasó a ser Constituyente por voluntad de las municipalidades, únicos cuerpos representativos que subsistían en Colombia) habían sido nombrados por los gobiernos existentes en los respectivos Estados, en 1885. Pero ya faltaban algunos de los Consejeros, y podían faltar otros, por modo absoluto, esto es, por renuncia, por haber aceptado o aceptar en lo futuro un empleo incompatible con el de Consejero, o por muerte; y era necesario determinar quién podía nombrar los sucesores, ya fuesen principales o suplentes. Lo más natural y práctico era que, si los departamentos iban a reemplazar a los estados que se extinguían, fuesen sus gobernadores los que, como jefes del Poder Ejecutivo en las nuevas entidades, proveyesen las vacantes de consejeros que pudiesen ocurrir.

A esto podía objetarse que, debiendo ser los gobernadores agentes inmediatos del presidente, tanto valdrían los nombramientos de legisladores que ellos hiciesen, como si emanasen del presidente mismo. Pero el defecto provenía de la revolución, la cual, extinguiendo la soberanía de los Estados y dejando a éstos sin legislaturas, había cerrado el camino a todo procedimiento distinto del que se adoptó para constituir el Consejo Nacional. Si este cuerpo fue después elevado por la

nación, al rango de Constituyente, bien podía arbitrar un medio provisional para llenar las vacantes de sus miembros, así como daba nueva Constitución a la república. La situación había sido revolucionaria, y ya que pasaba a ser constitucional, fuerza era arbitrar los medios de sostenerla.

---

*Art. O. Esta Constitución empezará a regir, para los altos poderes nacionales, desde el día en que sea sancionada; y para la nación, treinta días después de su publicación en el "Diario Oficial".*

§ 15. La vastísima extensión del territorio de la república y la falta de vías rápidas de comunicación, impedían que, dentro de breve plazo o inmediatamente, la nueva Constitución fuese promulgada y puesta en ejecución simultáneamente en todo el país; de lo cual habían de originarse muchos inconvenientes. Pero al propio tiempo era urgente que el régimen constitucional comenzase desde luego, para que conforme a él funcionasen el Cuerpo Legislativo, el Poder Ejecutivo, la Corte Suprema, el Consejo de Estado y el Procurador General de la Nación. Se adoptó, por lo tanto, el temperamento de hacer ejecutiva y obligatoria la Constitución desde el día mismo en que fuese sancionada, para los altos poderes nacionales, y treinta días después, para toda la república. Así era seguro que en todos los lugares sería simultáneamente ejecutada en un mismo día, y por esto comenzó a regir el 7 de septiembre de 1886 en los departamentos.



## CONCLUSION

Tal fue la obra que, para realizar la regeneración anhelada por la gran mayoría de los colombianos y patrióticamente dirigida por el Jefe de la Nación, llevó a su fin el Consejo Nacional Constituyente. ¿Es la Constitución del 5 de agosto una obra esencialmente defectuosa? Afirmamos lo contrario. Es una obra intachable? Tampoco, ni con mucho. Es, ante todo (según los propósitos de la gran mayoría), una obra de razón y de patriotismo, generalmente clara, correcta y congruente en su forma, y muy notablemente metódica en su procedimiento o desarrollo. Su nomenclatura es precisa, y desde su principio hasta su fin obedece a un plan suficientemente meditado, conforme a principios rigurosamente conservadores. Si en algunos puntos el plan parece estar un tanto dislocado, débese esto a la resistencia que el Cuerpo Constituyente opuso a numerosas disposiciones que iban demasiado lejos en el sentido de la reacción autoritaria. No siempre la lógica es la perfección en las cosas políticas: lo que la lógica de las teorías parece mostrar como la verdad, pugna muchas veces con la realidad de los hechos sociales, con las tradiciones populares profundamente arraigadas, con la invencible antipatía del sentimiento nacional, con recuerdos que tienen toda la fuerza de obstáculos, con desconfianzas o temores que germinan aun en el ánimo de los amigos, y con imposibilidades de hecho que resisten a todo absolutismo de ideas.

El pueblo colombiano quería indudablemente una organización y un gobierno que le asegurasen la paz y la unidad nacional; que le garantizaran la justa libertad, la dignidad y la independencia de su Religión y su Iglesia, sin perjuicio para la dignidad e independencia de la república; que reconociesen

e hiciesen efectivo un cúmulo de libertades públicas necesarias, de derechos civiles y políticos limitados, pero ciertos y eficaces; que suprimiesen la anarquía y todos los elementos de perturbación constante del orden, arraigados desde 1858 en casi todas las instituciones; que restituyesen a los pueblos su identidad social y mancomunidad política primitivas; que suprimiesen el despotismo constitucional e irresponsable de los cuerpos legislativos; que restableciesen el orden y una severa fiscalización en las rentas y en toda la administración de la hacienda pública; que vigorizasen y purificasen la administración de justicia, poniendo coto a la impunidad ya inveterada; que devolviesen al sufragio la libertad, la regularidad científica, la dignidad y la verdad, como a una justa y sana expresión de la conciencia nacional; y que restituyesen al régimen municipal lo que la federación le había indebidamente usurpado.

En todo esto y algo más consistía teóricamente la obra de regeneración a que aspiraban en gran mayoría los colombianos; y es justo reconocer que mucho de aquello está realizado, o por lo menos formulado en la Constitución. Son excelentes sus Títulos I, II, III, IV y V, a pesar de algunos defectos de forma, y poco dejan que desear los Títulos XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XIX y XX. En toda la estructura de la obra hay instituciones salvadoras o que contienen preciosas garantías de estabilidad y de justicia. Y si en el Título *Adicional* se encuentran algunas disposiciones muy defectuosas y aun vituperables, tienen al menos la atenuación consiguiente a su carácter transitorio.

El grave error del Cuerpo Constituyente, o por mejor decir, de su mayoría, consistió en confundir las ideas sobre el modo de comprender la *autoridad* y su *distribución* y *ejercicio*. Toda la nación sentía la necesidad apremiante de que se devolviesen sus fueros a la autoridad, contra la licencia o el abuso de la libertad, sin lo cual no esperaba conseguir orden,

paz, verdaderas garantías y estabilidad. Había, pues, que suprimir todas las libertades *absolutas*, que recíprocamente se anulaban o desvirtuaban y que sobreponían por completo, en teoría, el derecho individual al del estado o de la sociedad entera. Así, se deseaba que la autoridad tuviese fuerza protectora y defensiva y fuese por todos respetada.

Pero si se quería el poder de la *autoridad* como principio, no era el de una sola manifestación o forma de la autoridad, sino su legítimo equilibrio *en ella misma* y en su relación con la libertad. Todo exceso en favor de una sola forma de autoridad, podía ser funesto y preparar la injusticia, y aun conducir a la irresponsabilidad de los encargados de ejercer la soberanía. Devolver a la autoridad nacional lo que indebidamente había sido prodigado para la autoridad seccional; a los jueces de derecho lo que había estado mal ejercido por jueces llamados de hecho; al Poder Ejecutivo la fuerza defensiva y protectora que sin razón se había llevado con demasía a los cuerpos legislativos, de suyo inclinados al abuso, por ser irresponsables; en suma, restituir al poder colectivo de la sociedad o del estado mucho de lo que se había otorgado sin justicia al poder individual de la libertad, convertida en libertinaje: tal era la aspiración común, y tal la necesidad que se sentía.

Pero hubo espíritus demasiado lógicos, demasiado absolutos en la concepción de sus teorías de gobierno, o tal vez demasiado preocupados con la esperanza del futuro predominio de una parcialidad política, que no pensaron precisamente en fortalecer la *autoridad*, sino en asegurar la fuerza unipersonal del Poder Ejecutivo; en dar al gobierno la supremacía, casi sin limitación, y de hecho sin responsabilidad; en llevar la reacción hasta un extremo contrario a lo que desgraciadamente había predominado; y si hubo patrióticas resistencias que atemperaron mucho de lo que se quiso hacer y pusieron muchas cosas en su punto, echóse de ver que el espíritu

práctico faltaba en algunos entendimientos, excesivamente penetrados de teorías absolutas a cuya lógica obedecían.

En conclusión, la obra constitutiva de 1886, que pudo haber sido muy mala, es, así en su conjunto como en el mayor número de sus pormenores, generalmente buena y, practicada con lealtad y nobleza, será fecunda en beneficios para Colombia, si el patriotismo y la moderación de todos los colombianos dan tiempo para que ella dé de suyo todo lo que puede dar, y abra a la república nuevos horizontes. Una práctica tranquila de cuatro a seis años, aceptada sin presunción de un lado ni impaciencia del otro, permitirá apreciar los verdaderos defectos que tenga la Constitución, incomparablemente menores que sus cualidades; y después, una patriótica y bien meditada reforma parcial, obra de todos los partidos, perfeccionará lo que, nacido de una revolución pero destinado a consolidar la paz, no haya sido suficientemente meditado ni adaptado a las tradiciones y necesidades del pueblo colombiano.

Lo importante es que el sentido o espíritu de la Constitución no sea desvirtuado o torcido con interpretaciones apasionadas, sino leal y religiosamente respetado por los poderes públicos y por todos los ciudadanos. No hay más fructuosa probidad que aquella que consiste en entender y practicar las leyes conforme a su natural espíritu, su intención y armonía, y no conforme a la presunción personal o al interés de partido. A este principio de probidad hemos obedecido al concebir y redactar este Comentario; y si muy fácilmente habremos podido errar en nuestros juicios, estamos seguros de la integridad con que hemos procedido.

¡Ojalá que otros comentarios de más entendidos publicistas perfeccionen el nuestro! Así lograremos nuestro objeto, que es el de abrir camino a la luz, para que la ley fundamental de Colombia quede a cubierto de interpretaciones que la perviertan o desacrediten y la hagan producir malos efectos.