

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^a) 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 previsora 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:

1^a 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;

2^a 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;

3^a 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^o 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^o 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^o 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^o *Por actos de violencia o coacción en elecciones;*

2^o *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^o *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.

Prevalecieron estas ideas en el Consejo Nacional Constituyente, y, en consecuencia, se adoptaron las reglas que la Constitución establece; a saber:

1^ª 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^ª 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^º);

3^a Si el delito cometido tuviere señalada otra pena, como en el caso de alta traición (caso 3^o 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^a 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^a, 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^o 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 ¹, 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-

¹ 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 desagrada 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.