

mente á la educación de la juventud, vino ahora á convertirse en su prisión. Allí se le dio a conocer la fatal sentencia. En ese mismo claustro que tanto había amado, preparó su alma para emprender el eterno viaje. El 29 de Octubre de 1816, el hombre más grande de Suramérica, era fusilado como traidor al aey. Rindió su último suspiro como un héroe, pero la causa que había abrazado le sobrevivió. Colombia es libre hoy día; y después de cien años conserva vívida la memoria del sabio que murió por libertarla.

JOSEPH L. PERRIER

(De *The Catholic University Bulletin*, Vol. XVIII, número 4, Abril de 1912. Washington, D. C., Published by the Catholic University of America.—Traducido del inglés por José María Restrepo Mián, alumno externo de la facultad de filosofía y letras del Colegio).

EL DERECHO DE VETO

DISCURSO PRONUNCIADO POR EL DOCTOR ALBERTO ABELLO
PALACIO EN LA "ACADEMIA DE CARO," EL DÍA 15 DE MAYO
DEL CORRIENTE AÑO

Señores académicos:

Así como considero que la moda de los prólogos debe desaparecer de la literatura contemporánea, porque si los libros que se echan a la crítica del público contienen algo útil, se recomiendan por sí mismos y no han menester de lazarillo que los guíe, y si de nada sirven, no les habrá valido un prólogo brillante, por más que lo suscriba un Cuervo ó un Carrasquilla, soy de parecer que las frases sacramentales con que suelen precederse los discursos y conferencias, y en las cuales su autor pide la benevolencia del "gigante de las cien cabezas," que dijo Caro, deben relegarse al olvido, porque si el discurso no presenta nada nuevo, el proemio sólo habrá servido para fatigar más a los oyentes, y si en cambio es acreedor al aplauso de la

gente culta y de buen gusto, la introducción será a modo de un elogio que, sin saberlo ni quererlo, se ha tributado a sí mismo el que, escudado por la modestia, no se creía con derecho a escalar las gradas de una tribuna.

Por este motivo echaréis de menos en mi discurso unas cuantas frases dedicadas a hablaros de mis ningunos méritos y de mis pocas capacidades; pero no así las que os debo como testimonio de gratitud hacia esta corporación, que me ha honrado y distinguido al acogerme en su seno. Esto sí debo decirlo en alta voz, porque tengo como timbre de orgullo ser miembro de una academia que ha dado frutos tan sazonados como el discurso político del académico de la Vega, digna producción de un espíritu cultivado como el de él, al calor de la filosofía cristiana, como la conferencia acerca del obrero dada por el académico Andrade, sin miedo a los prejuicios reinantes en esta época, y con aquel valor civil propio de los convencidos, y como el cuento sencillo y ameno del académico Balcázar, gráficamente pintada de nuestras fiestas populares, piezas que tuve ocasión de escuchar en una de las sesiones pasadas.

Prescindo, pues, de la vieja costumbre de que he hablado, y entro de lleno a tratar de desarrollar uno de los puntos más importantes del derecho público: *el derecho de veto*.

Se entiende por soberanía un poder supremo, un poder que no reconoce otro superior dentro de su propia especie; pero si se toma la palabra soberanía en su acepción más completa, forzosamente hay que llegar a la conclusión de que no existe sino la de Dios, ya que solamente Él tiene la prerrogativa de regirse por sí mismo de acuerdo con su esencia, y ya que la limitación no encuentra otra excepción, sino en tratándose del Supremo Hacedor, que no tiene ni puede tener límites de ningún género. Sólo, pues, Él es soberano en el sentido más amplio del vocablo.

En sentido estricto, la palabra soberanía trae a la mente la idea de una potestad suprema, de una potestad que no

tiene otra que la supere dentro de su misma especie, porque si la tuviera, dejaría por ese mismo hecho de ser suprema, pero que no por eso puede considerarse como ilimitada.

Soberanía es una de aquellas palabras mágicas con que se ha pretendido, en muchas ocasiones, conculcar los derechos ajenos, y que se han invocado en tumultos y asonadas para desviar el criterio del pueblo, precisamente porque á la sombra de ella se ha querido establecer algo así como un reinado omnipotente, la proclamación de lo absoluto é ilimitado. Pasa con la soberanía, lo mismo que acontece con la libertad: esta santa palabra se echa a rodar a los cuatro vientos a manera de bálsamo para todas las heridas, y en su nombre se proclaman las mayores iniquidades, sin saber los que tal hacen, que así incurren en la más lastimosa de las contradicciones, porque olvidan o pretenden olvidar que todo derecho es, por su naturaleza, limitado, y encuentra su preciso límite en el derecho ajeno.

La soberanía está limitada primeramente por aquellos derechos innatos al hombre y que trae en su patrimonio cuando viene a la vida, por aquel conjunto de facultades morales que plugo a Dios ofrecerle a todo ser humano, sin consideración a personas ni a fronteras, derechos que conserva el hombre en el correr de los tiempos y que no traen su origen de ley humana ninguna.

Fuerza es reconocer también que la soberanía está limitada por la sociedad doméstica o la familia, de quien dijo León XIII, en una de sus inmortales encíclicas: "es sociedad muy reducida sin duda, pero *real*, anterior á toda sociedad civil y que *necesariamente* ha de tener derechos y deberes *absolutamente* independientes de los del Estado."

Por último, la sociedad religiosa, o sea la Iglesia, sociedad perfecta y de carácter universal, constituye asimismo un límite para la soberanía.

El poder público, en su esencia es uno solo, pero como la nación misma en quien reside la soberanía no podría,

sino en circunstancias muy excepcionales, ejercerla directamente, nacen dentro del estado distintos órganos, por medio de los cuales la nación pone en ejercicio su soberanía. De aquí viene la teoría de la separación de los poderes públicos. Pero como muy bien dice Goodnow en su *Derecho administrativo comparado*: "El error de Montesquieu y de sus secuaces consiste en mirar como poderes diferentes las manifestaciones del poder gubernamental, por órgano de autoridades diferentes." En puridad de verdad, el poder es uno solo, la soberanía, que reside esencialmente en la nación, no está dividida; mas por razones de orden y aun de simple conveniencia, pone en acción su objetivo propio por conducto de autoridades diferentes, cada una de las cuales complementa á las demás, convergiendo todas hacia un mismo fin.

Acéptese una u otra tesis, es lo cierto que la separación de los poderes públicos está reconocida en todas las legislaciones, y que en torno de esta teoría nacen problemas como el que me propongo desarrollar. Sean poderes diferentes, o sean manifestaciones de un mismo poder, es lo cierto que la separación de esas ramas de la administración pública, existe de un modo tan real y evidente que no puede someterse a duda.

Cada una de esas ramas tiene sus atribuciones propias, y ninguna de ellas puede invadir la esfera de acción de las demás. Así, al congreso le corresponde hacer las leyes, el poder ejecutivo tiene a su cuidado velar por que esas leyes se obedezcan y cumplan, y al poder judicial se ha encomendado la tarea de aplicarlas a los casos particulares.

Este principio general tiene sus excepciones, y nos lo demuestra el hecho de que en veces el poder ejecutivo interviene en los actos del legislativo, éste en los de aquél, el judicial en los del legislativo, *et sic de cæteris*.

Entre estas excepciones se cuenta el derecho de veto, que es la prerrogativa concedida al presidente de la república para que pueda oponer objeciones a los proyectos

de ley discutidos y adoptados en las cámaras legislativas. Tal derecho es una regalía del jefe del poder ejecutivo, y por eso talvez el mensaje de objeciones sólo debe llevar la firma del presidente o del rey, en su caso, sin que haga falta la del ministro respectivo. En ese caso el jefe del poder ejecutivo no obra como tal, como cuando expide un decreto, sino en uso de una gracia especialísima que se le otorga como presidente o rey que es, y en consideración a razones de carácter excepcional. No es el gobierno el que posee derecho tan precioso, sino el presidente, y por tanto no está justificada la firma del ministro respectivo en el papel de objeciones, por más que la tradición constante en esta materia sea digna de todo respeto.

¿El derecho de veto, esa franca intervención que reconoce nuestra carta fundamental al presidente de la república para que pueda inmiscuirse de un modo tan directo en las labores del congreso, está abonado por la sana razón, exhibe en pro de su establecimiento, fundamentos verdaderamente sólidos, que hagan inclinar la balanza en su favor? Tal la cuestión abstracta que se presenta primeramente al análisis del que se proponga ahondar este problema.

El diccionario de la Real Academia Española nos enseña que objeción es "razón que se propone o dificultad que se presenta en contrario de una opinión, o para impugnar una proposición," y que objetar es "oponer reparo a una opinión, para combatirla o refutarla; proponer una razón contraria a lo que se ha dicho."

Por medio de esta facultad se reconoce, pues, al presidente de la república, el derecho pleno de proponer razones o presentar dificultades a las opiniones de las cámaras, exteriorizadas en los proyectos de ley que se le envían para la sanción ejecutiva. Este es un medio de que dispone el presidente para tratar de demostrar á las cámaras que el proyecto que ellas han adoptado lastima la constitución, o que no se compadece con la pública conveniencia.

Si al congreso le compete hacer las leyes, ¿por qué se deja a otra autoridad diferente el derecho de oponer reparos a la "declaración de la voluntad soberana, manifestada en la forma prevenida en la constitución nacional"? Algunos expositores de derecho público, nuestro ilustre profesor de la materia entre ellos, doctor Hernando Holguín y Caro, encuentran la razón en el reconocimiento que hace el ejecutivo de la obligación en que está de cumplir la voluntad del legislador, una vez que al pie de ella pone el publíquese y ejecútese. Si él es el primero que contrae la obligación de acatar los mandatos del congreso, justo es, dicen, que antes de quedar sujeto a ese compromiso, se le permita proponer la excepción de plazo para deliberar y se le dé el derecho para exigir que se reconsidere la ley, con la cual, primero que ninguno otro, ha de quedar él ligado.

Otros autores afirman que el fin más importante del veto es impedir las intrusiones de las cámaras legislativas en asuntos que son de la competencia del poder ejecutivo. Y casi todos convienen en que el fin que sigue en importancia es evitar alteraciones irreflexivas en los medios y medidas de administración existentes, así como toda legislación irreflexiva que venga á crear nuevos métodos de administración.

La primera razón que penetra en el nervio mismo de la cuestión, que trata de remontarse a las causas supremas, es evidentemente la más justificativa, porque es equitativo y justo dejar una puerta de salvaguardia al poder público, que queda primeramente obligado a ceñirse al precepto legal, a aquella rama de la administración a quien se ha confiado la tarea de cumplir y hacer que se cumplan las prescripciones trazadas por el legislador.

Y si la ley obliga también al pueblo, ¿por qué no se reconoce acción popular para solicitar del congreso la reconsideración de los que hoy son proyectos y mañana pesarán sobre los individuos como leyes que han de cum-

plir y acatar? A esto se puede argüir que las constituciones no pueden consagrar como un derecho lo que con mucha razón podría apellidarse la demagogia organizada. No; la oclocracia bozal no puede ser amparada por un código que está llamado a ser norma de conducta de los ciudadanos, ley fundamental de ese organismo vivo que se llama estado.

Al presidente de la república se le confiere esa gracia precisamente porque es él el representante de la sociedad, a quien están confiados sus intereses, y porque él está encargado "del cuidado de la comunidad," como dijo el Doctor Angélico.

Si esta acción popular se reconociera, habría venido a tierra el principio salvador de la representación; y para no ser inconsecuentes tendríamos que volver a los antiguos comicios de Roma, en que el pueblo reunido en la plaza pública proclamaba a grito entero aquello que constituía sus aspiraciones y deseos.

El veto, como lo da a entender la segunda razón que se invoca para sostenerlo, es un medio de defensa que se pone en manos del presidente para que esté en capacidad de impedir la expedición de leyes que pretendan invadir la esfera de sus atribuciones o enajenarle sus prerrogativas constitucionales. Si el jefe del ejecutivo no estuviera amparado por el veto, un congreso rebelde podría reducirlo á lo impotencia.

La tercera razón también es fundada, si se atiende a que es el poder ejecutivo el que está más empapado en los asuntos de administración, a que es él el que mejor conoce las reformas que la experiencia y la práctica indica introducir en la legislación, y a que es él el que con mayores garantías de acierto puede hablar acerca de las nuevas orientaciones que hay que darle á los asuntos públicos.

En cambio, como dice Burgess, los proyectos de ley que no afectan las prerrogativas del poder ejecutivo o las medidas de administración, no reclaman un vigoroso ejer-

cicio del veto. Y agrega estas palabras, que debieran tener presentes los presidentes y reyes cuando hacen uso del veto: "En tales materias, un jefe ejecutivo juicioso se inclinará a ceder algo en sus opiniones ante las de las Cámaras."

Es que el veto, á la manera del salvamento de voto en los tribunales de justicia, no se da al presidente de la república para que pueda hacer triunfar siempre sus ideas, para que con iracundia insana trate de que las cámaras sean un reflejo de sus propias y personales opiniones. En el primer caso, ese derecho se da como salvaguardia de la constitución, como defensa de las prerrogativas del ejecutivo y como una medida reguladora entre la corriente que propone las reformas, talvez sin el análisis y meditación indispensables y la corriente ejecutiva que trata de conservar lo existente y propender tan sólo por aquellas reformas que la experiencia señala como saludables. Si entre una cámara turbulenta y revolucionaria que aspira á derribar todo lo existente, se interpone un ejecutivo sereno y, con todo el tacto del verdadero político, hace palpar los inconvenientes y peligros que presentan las reformas, hará fracasar, a no dudarlo, el movimiento reaccionario, y como premio a su oportuna ingerencia, verá inclinarse la balanza hacia el lado de la moderación y el buen juicio.

Asimismo el salvamento de voto, que he tocado incidentalmente, lo otorga el Código Judicial, no para que los magistrados tengan un medio de satisfacer la propia vanidad, exponiendo sus pareceres jurídicos en los asuntos sometidos a su decisión y fallo, sino a fin de que puedan poner a cubierto la responsabilidad inherente a la resolución expedida.

El derecho de veto tiene el carácter de las excepciones dilatorias en nuestro Código de procedimiento, y es por eso por lo que la Constitución de 1886, en su artículo 88, dispone que "el Presidente de la República sancionará, *sin poder presentar nuevas objeciones*, todo proyecto que, re-

considerado, fuere adoptado por dos tercios de los votos en una y otra cámara." Del derecho de veto sólo puede usarse una vez, y nada más que una vez, como que es una verdadera excepción dilatoria.

En algunos casos puede equipararse á la excepción dilatoria de incompetencia de jurisdicción, como cuando el congreso pretende pasar por encima de la prohibición contenida en el inciso 5.º del artículo 78 de nuestra carta; y en otros puede tenerse como excepción dilatoria de tiempo para deliberar, como sucedería en el evento de que el congreso quisiera expedir una ley que el ejecutivo estima inconveniente.

El derecho de veto debe ejercerse de tal modo que denote la íntima convicción que hay en las esferas oficiales, de que el proyecto es inconveniente o inconstitucional, de manera que se vea que hay verdadera oposición o discrepancia absoluta entre el congreso y el ejecutivo; y no de un modo vacilante y temeroso, que deje comprender la poca fe con que se proponen las objeciones, o que haga, a lo menos, sospechar que se trata de un último recurso lanzado al azar.

Todas nuestras constituciones han consagrado este derecho, con ligeras variantes en cuanto al procedimiento. Sólo la de 1886 distingue los dos casos generales de objeciones que el gobierno puede hacer á los proyectos de ley: o por inconveniencia o por inconstitucionalidad.

En el caso primero, exige los dos tercios de los votos de una y otra cámara, para que éstas puedan declarar infundadas las objeciones que se han sometido á su consideración y quede el ejecutivo en la obligación de sancionar y promulgar la ley. En este caso el conflicto termina con la ratificación que hace el legislador de sus opiniones ya emitidas. Según que las objeciones sean en parte o en conjunto, basta que las cámaras aprueben nuevamente el proyecto en segundo o en tercer debate, para que el gobierno no pueda negarse a impartirle su sanción. En este caso, pues, *prima* la voluntad del congreso.

Pero cuando el conflicto nace al rededor de la constitucionalidad del proyecto, se exige la intervención de un tercer poder. La Corte Suprema de Justicia, reunida en sala plena, examina el punto controvertido, y si ella resuelve que el proyecto es exequible, deberá ser sancionado; pero si decide que es inexecutable, el proyecto pasará a archivarse.

Este procedimiento es nuevo en nuestro derecho público, y no obstante tener en su apoyo autoridades indiscutibles como José María Samper, para contraerme a los muertos, intérprete auténtico de la obra del consejo de delegatarios, soy de parecer que debe eliminarse, y que, en cambio de procedimiento tan irregular, tal vez sería acertado disponer que cuando surja diferencia entre el ejecutivo y el legislativo respecto a la constitucionalidad de un proyecto, y una vez que las cámaras han desechado las objeciones del primero, el asunto debe terminar allí con el triunfo del congreso.

¿A qué ha de venir una entidad diferente a imponerse sobre los poderes ejecutivo y legislativo? ¿Acaso en definitiva, no es la corte la que viene a convertirse en legislador?

Si el congreso insiste, ¿por qué pasar el asunto a otra autoridad distinta? Si la corte viene a decir quién tiene la razón, ¿por qué no dejar al congreso que ponga el punto final a la discusión? Si las cámaras insisten con una respetable mayoría de los dos tercios de los votos, ¿qué justificación tiene la ingerencia de la corte, siendo así que en última instancia ese tribunal es el que viene a tornarse en legislador?

Muy bien que no se impida al poder ejecutivo la facultad de proponer objeciones por los fundamentos que he hecho notar atrás, pero desde el instante mismo en que el congreso no da su venia a los reparos que se someten a su estudio, allí debe concluir toda diferencia y primar la voz de las cámaras.

Se alega, para sostener la tesis contraria, que cuando el punto que se ventila rueda acerca de la constitucionalidad del proyecto, la cuestión es de puro derecho y no de diversidad de puntos de vista, como cuando se trata sólo de la inconveniencia; y que, por tanto, es aceptable la intervención de un tercer poder que, como la corte suprema, está sustraído a la exaltación de las pasiones políticas, y que puede decidir con imparcialidad por el hábito que tiene de fallar en juicios contradictorios; de esta opinión participa el doctor José María Samper. Pero por lo mismo que él más alto tribunal de justicia de la república está alejado de las luchas políticas, no deben llevarse a su seno cuestiones que tal vez influyan poderosamente para sustraerlo de esa atmósfera de serenidad en que debe vivir y desarrollarse. Grave error es llevar las pasiones de la política al seno de una corporación que debe mantenerse muy lejos de ellas, invocando como argumento la serenidad que es y debe ser la característica de todos sus actos, pues si allí hay paz y es necesario que siempre la haya, no le llevemos la discordia, so pretexto de buscar un tercero que dirima la disputa. Con semejante intervención no dejará la corte de contaminarse con las pasiones de afuera, por más que sus miembros sean personas respetabilísimas. Por este motivo es por lo que juzgamos inconveniente la reforma introducida por el constituyente de 1910 á la carta de 1886, en el sentido de confiar á la corte la guarda de la integridad de la constitución y de las leyes. Y también nos inclina a tener esta opinión el hecho evidente de que, con atribución tal, la corte suprema se sobrepone de hecho y de derecho al ejecutivo y al legislativo, porque tiene en sus manos la facultad de declarar inexecutable los actos de una y otra de dichas ramas del poder público.

Además no hay que olvidar que en el caso que contemplamos no es una controversia judicial en que se va a decidir a quién corresponde un derecho lo que se somete al fallo de la corte, sino la diferencia de pareceres en-

tre el que tiene el poder de hacer las leyes y el que sólo por razones de orden excepcional tiene la prerrogativa de objetarlas. Con todo el respeto que nos merece el doctor Samper, tenemos, muy a nuestro pesar, que calificar de impropcedente el argumento por él aducido a este respecto.

Para ser consecuente con los preceptos de la buena lógica, ha debido la constitución conferir á los tribunales superiores de distrito judicial, la facultad de desatar la discrepancia de pareceres que surge entre las asambleas departamentales y los gobernadores cuando las primeras dictan una ordenanza que el segundo estima contraria a la constitución.

Si en asunto de tanta gravedad se deja la última decisión a las asambleas, que son corporaciones meramente administrativas, ¿por qué se teme dejarla al congreso? Si el propósito es impedir, por todos los medios posibles, la expedición de leyes inconstitucionales, ¿por qué ha de cesar este rigor en tratándose de las ordenanzas?

Antes de concluir manifiesto a la Academia de Caro que traigo a su seno el aporte de mi buena voluntad y todo el entusiasmo y calor con que defendiendo mis ideales, así en lo político, como en lo religioso.

He dicho

“CUADROS DE LA NATURALEZA”

Recientemente vio la luz pública en Medellín un opúsculo así titulado, fruto de la pluma del distinguido naturalista antioqueño don Joaquín Antonio Uribe.

¿Quién es este autor que hoy se presenta en el escenario público? Hijo de un matrimonio escaso de bienes de fortuna, pero de ilustre abolengo y de costumbres severas, inició su carrera literaria en la escuela normal de Medellín, donde brilló por el carácter, la consagración al estudio y el vigor de su cerebro; terminada la misión en aquel establecimiento, consagróse al magisterio, y lo ejerció con