

# CRESTOMATIA JURIDICA

## MENSAJE AL CONGRESO NACIONAL

POR MIGUEL ABADIA MENDEZ

Señor Presidente y demás Magistrados de la Suprema Corte de Justicia:

En todos los Estados cuya forma es la compleja o mixta y cuyo régimen de gobierno es el representativo presidencial, como sucede en la República de Colombia, la única entidad soberana es el Estado mismo, o sea la persona jurídica constituída por todos los miembros de aquella colectividad, asentada en un territorio propio y gobernada autónómicamente, es decir, por leyes y preceptos emanados de ella misma y sin ingerencia de ninguna otra soberanía extraña.

Mas como las personas jurídicas no pueden obrar por sí mismas y directamente, al igual que lo hacen las naturales, todas las primeras, inclusive el Estado, tienen que apelar a la mediación de agentes o mandatarios que ejerzan en su nombre y representación, y por delegación suya, las funciones que les son propias, y que en el Estado son inherentes al soberano, indispensables para la marcha ordenada de la comunidad y para el reconocimiento y amparo de los derechos individuales y las garantías sociales.

Estos mandatarios del Estado por cuanto son emanación de un ente o esencia (la del Estado) y están llamados a obrar a nombre del mismo, se apellidan potencias o poderes públicos, los cuales, como las potencias, para hacer sentir su acción necesitan a su vez encarnarse en órganos apropiados a la función que van a ejercer; y así para la

función legislativa se crean congresos, cortes, parlamentos, etc., por ser dicha función deliberante y corresponder naturalmente a corporaciones; para la función ejecutiva o sea la de gobernar y administrar, propia de uno solo, se crea un jefe del Estado, monarca o presidente, y para la de juzgar, se crean cortes de justicia, tribunales y juzgados.

Pero esos poderes públicos y consecuentemente los órganos en que se encarnan, no son soberanos, no pueden obrar "ad libitum", sino que como mandatarios del Estado tienen que ejercer sus funciones al tenor del mandato que se les confía, mandato que el Estado, por medio de un poder supremo llamado constituyente, les consigna en una ley suprema y primordial apellidada constitución o estatuto, a manera que las sociedades anónimas, por medio de la Asamblea general de Accionistas, dictan a la junta directiva, a los gerentes y demás funcionarios suyos los estatutos a que deben ajustar sus procedimientos, los cuales procedimientos, conforme a elemental principio de derecho universal, quedan afectados de nulidad si violan aquellos estatutos o se apartan siquiera de ellos.

Esta es la teoría consagrada por el derecho constitucional moderno y acogida por las constituciones de los pueblos cultos, inclusive la colombiana, que en su artículo 2º dice: "La soberanía reside esencial y exclusivamente en la Nación (es decir, el Estado), y de ella emanan los poderes públicos, que se ejercen en los términos que esta Constitución establece". De suerte que el Congreso Colombiano no puede ejercer la función que le corresponde, o sea la legislativa (artículos 58 y 76 de la Constitución), sino en los términos que el constituyente quiso trazarle, y ésto no por mero capricho, mas para evitar que los poderes públicos invadan la órbita de los otros poderes, ejerzan discrecionalmente sus facultades, convirtiéndose en poderes absolutos, alzándose con la plenitud de la soberanía, que sólo pertenece al Estado y amenazando así las libertades públicas y los derechos privados.

Por eso también la Constitución colombiana, en su artículo 57, consignó que todos los poderes públicos son limitados, es decir, no pueden obrar sino dentro de la precisa órbita que la misma Constitución les ha demarcado, y ejercen separadamente sus respectivas atribuciones, o sea que no pueden invadir la esfera de acción de otros poderes.

Mas como a pesar de estos preceptos claros y terminantes, puede haber poderes públicos que no los observen y pretendan obrar fuera de la norma constitucional, el

constituyente quiso poner cortapisas en la misma Constitución a esos posibles desmanes, y especialmente a los emanados del Congreso, que generalmente y por razón de las funciones de éste, se realizan en las leyes, es decir, en normas de carácter general que afectan a la comunidad entera, y por funcionarios cuyos procederes no les aparejan responsabilidad ninguna, conforme a la misma Constitución, pues los Senadores y Representantes son inviolables por sus opiniones y votos en el ejercicio de su cargo (artículo 106 de la Constitución Nacional).

Entre los varios sistemas ideados por los constituyentes de otros países para prevenir la expedición de leyes que violen la Constitución del Estado, los constituyentes colombianos de 1886 creyeron el más adecuado al efecto el del "veto relativo", copiándolo de la sección séptima, artículo primero, de la Constitución de los Estados Unidos de la América del Norte, y ampliándolo ventajosamente, pues allá sólo se ejerce el veto por razón de inconveniencia de las leyes, al paso que entre nosotros se extiende además a la constitucionalidad de las mismas, por carecer de otros recursos sobre el particular de que en los Estados Unidos disfrutaban.

Este sistema del veto relativo se halla establecido y desarrollado en los artículos 85 a 90 de nuestra Carta Fundamental. Según el primero de ellos, cuando un proyecto de ley fuere aprobado por ambas Cámaras, pasará al Gobierno, y si éste lo aprobare también, dispondrá que se promulgue como ley. Si no lo aprobare, lo devolverá con objeciones a la Cámara en que tuvo origen.

En esta facultad de proponer objeciones, seguidas forzosamente de nuevos debates en las Cámaras, sometidos a tramitación especial y cerrados con el voto de mayorías superiores a la meramente absoluta, es en lo que consiste el derecho de veto relativo.

El artículo 86 *ibídem* fija los plazos dentro de los cuales puede el Presidente de la República ejercer el derecho de veto, según la extensión del proyecto, y lo que está obligado a hacer en el caso de no haberse propuesto objeciones dentro de esos términos, o cuando el Congreso se hubiere puesto en receso dentro de los mismos.

El artículo 87 dispone terminantemente que el proyecto de ley objetado en su conjunto por el Presidente, volverá en las Cámaras a tercer debate. El que fuere objetado sólo en parte será reconsiderado sólo en segundo debate con el único objeto de tener en cuenta las observaciones del Gobierno.

Conforme al artículo 88, el Presidente de la Repú-

blica sancionará, sin poder presentar nuevas objeciones, todo proyecto que, reconsiderado, fuere adoptado por dos tercios de los votos en una y otra Cámara.

Y el artículo 89 dispone que si el Gobierno no cumpliera el deber que se le impone de sancionar las leyes en los términos y según las condiciones que este título (el VII) establece, las sancionará y promulgará el Presidente del Congreso. Pero el artículo 90 crea una excepción para lo dispuesto en el artículo 88, y es la del caso en que el proyecto fuere objetado por inconstitucional. En este evento, si las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Suprema de Justicia, para que ella, dentro de seis días, decida sobre su exequibilidad. El fallo afirmativo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley. Si fuere negativo, se archivará el proyecto.

Aparece, pues, de los artículos citados, y según lo expresé atrás, que la Constitución tiene establecidas dos causales para el ejercicio del veto relativo presidencial, a saber: la inconveniencia de la ley y la inconstitucionalidad de la misma.

Cuando el Ejecutivo opone su veto alegando la primera de las precitadas causales, en ese caso si la Cámara en que tuvo origen el proyecto, después de considerar las objeciones, pero por supuesto que en forma constitucional, las declarar fundadas con los votos de un tercio más uno de los miembros de la misma Cámara, el proyecto debe archivar, y no hay para que enviarlo entonces a la otra Cámara, según práctica inútil establecida por el Congreso Colombiano, pues basta que una sola de las Cámaras comparta los puntos de vista del Ejecutivo acerca de las objeciones propuestas por éste, para que el proyecto de ley quede desechado y archivado; y no hay objeto en que la otra examine las objeciones, pues si las declara también fundadas, como la primera hace una declaración innecesaria y por lo tanto inútil; y si las declara infundadas, esa declaración es igualmente baldía, porque para que el rechazo de las objeciones del Ejecutivo tengan fuerza y valor, es necesario que se haga por ambas Cámaras.

Eso sólo cuando la primera Cámara, o sea la de origen, sujetándose por supuesto a la tramitación constitucional, declare infundadas las objeciones del Ejecutivo, cuando debe remitirse el proyecto de ley, junto con las objeciones a la otra Cámara. Si ésta no comparte la opinión de su compañera, y no declara igualmente infundadas las objeciones por los dos tercios de votos, el proyecto se archiva; pero si también las declara infundadas, en forma constitucional, entonces el proyecto se devuelve al Ejecuti-

vo y éste se halla obligado constitucionalmente a darle la sanción a dicho proyecto, pues tratándose de la inconveniencia de la ley, el constituyente colombiano quiso que el concepto del Congreso, manifestado en nuevos debates y apoyado por una insistencia de dos tercios de votos en cada Cámara, prevaleciera sobre el Ejecutivo, y éste debe inclinarse, sancionando el proyecto. Sólo para el caso de que éste rehusare hacerlo, dispuso el constituyente colombiano que la sanción y promulgación ejecutivas fueran suplidas con las del Presidente del Congreso.

Pero muy distinto es el caso cuando las objeciones formuladas por el Ejecutivo se basan en la inconstitucionalidad del proyecto. Entonces, aunque ambas Cámaras, declaren, ajustándose a las normas constitucionales, infundadas tales objeciones, el Ejecutivo no está obligado a sancionar el proyecto ni a promulgarlo; en este caso el concepto del Legislativo no prevalece sobre el del Ejecutivo como en el de la inconveniencia, sino que las dos opiniones opuestas, la del Legislativo y la del Ejecutivo, acerca del punto debatido, o sea la constitucionalidad o inconstitucionalidad del proyecto, son equivalentes y se equilibran, pues no se trata ya de un punto relativamente secundario como el de la conveniencia o inconveniencia del proyecto, sino de un asunto de vital importancia, cual es la defensa de la Constitución, el mantenimiento de su integridad, y cuya violación por parte del Legislativo con la expedición de una ley contraria a esa norma, sería un atentado contra la soberanía del Estado y contra la existencia, o al menos, la independencia de los otros poderes públicos, creados por la misma. Se necesita que venga un tercero en discordia a dirimir la contienda que por divergencia de criterio se ha suscitado entre el Legislativo y el Ejecutivo, y ese tercero es la Corte Suprema de Justicia, en representación del otro poder público restante, el Judicial, al cual le ha confiado de manera especial el constituyente la guarda de la integridad de la Constitución, por hallarse igualmente interesado que se mantenga incólume e inviolada la Carta Fundamental que a los tres poderes engendra y de cuya estricta observancia pende la vida independiente de esos poderes y el normal funcionamiento del Estado. Si la Corte Suprema se arrima al parecer del Ejecutivo, el proyecto debe archivarse, porque hay dos poderes contra uno que lo declaran inconstitucional; y si por el contrario, acoge el parecer del Legislativo, el proyecto debe pasar a ser ley, porque también hay dos poderes contra uno que no lo consideran lesivo de la Constitución. En este último caso el proyecto se pasa al Ejecutivo para que

lo sancione, y si éste, a pesar de la obligación en que está de hacerlo, rehusara impartirle la sanción, entonces sí el Presidente del Congreso tendría perfecto derecho para sancionarlo y promulgarlo supliendo al Ejecutivo.

Tratándose, pues, de objeciones por inconstitucionalidad, aunque las Cámaras las hayan declarado infundadas en forma constitucional, no puede el presidente del Congreso proceder a sancionar el proyecto en reemplazo del Ejecutivo; lo que debe hacer es enviarlo a la Corte Suprema de Justicia para que ésta dirima la querella; y es al poder Legislativo a quien obliga hacer la remisión a la Corte, porque los ejemplares de los proyectos se encuentran en ese momento en sus manos y a su disposición, por habérselo devuelto el Ejecutivo, a fin de que las Cámaras consideraran las objeciones.

Mas anticiparse el presidente del Congreso a sancionar un proyecto de ley objetado como inconstitucional por el Ejecutivo sólo porque las Cámaras han declarado infundadas las objeciones, aún cuando las Cámaras hayan hecho esa declaración en forma constitucional y correcta, y sin que la Corte haya intervenido en la querella, es desconocer el artículo 90 de la Constitución Nacional, es asumir funciones que no le corresponde ejercer sino en los dos casos previstos en la Carta Fundamental y dentro de las condiciones allí determinadas; es erigirse en árbitro supremo acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley, cosa que a él no le corresponde, conforme a la ley suprema que rige a los poderes públicos y les demarca sus funciones; es anularle al poder Ejecutivo el ejercicio de su legítimo derecho de veto; es estorbar a la Corte Suprema el cumplimiento de una función sagrada e importantísima, cual es la de velar por la integridad de la Constitución Nacional, función de que no puede prescindirse en ningún caso, porque el artículo 90 de aquella ordena imperativamente que el proyecto pase a la Corte.

Tal es el caso ocurrido, Señores Magistrados, en los tres proyectos de ley que llevan los siguientes títulos: "por el cual se aclaran varias disposiciones y se dictan otras sobre división territorial judicial", "sobre aumento y reconocimiento de pensiones" y "sobre asistencia de menores y escuela de trabajo". Esos proyectos fueron enviados al Ejecutivo para que los sancionara y promulgara, de acuerdo con los artículos constitucionales pertinentes que se dejan atrás citados; pero este poder creyóse moralmente obligado a ejercer el derecho de veto que la Constitución le otorga, y al efecto, propuso objeciones parciales por razones de inconveniencia respecto del primero y del terce-

ro, y de inconstitucionalidad respecto del segundo, y los devolvió a la Cámara de Representantes, en donde habían tenido origen, a fin de que tales objeciones fueran consideradas en forma constitucional. Si la Cámara supradicha lo hubiere hecho así, el Ejecutivo se habría sometido como era su deber, y le habría impartido su sanción a los proyectos objetados por inconveniencia, y habría ordenado su promulgación, y entonces sí, caso de haberse denegado dicho Ejecutivo a cumplir con el deber de sancionarlos, habría llegado el caso de aplicar el artículo 89 de la Constitución, conforme al cual la sanción corresponde al Presidente del Congreso.

Pero el Ejecutivo no se denegó lisa y llanamente a imponer su "sanción" a los citados proyectos, sino que al examinar los respectivos expedientes que las Cámaras tienen que preparar a cada proyecto para dejar allí la historia fideligna de la expedición de la ley así como la constancia de que en su discusión y expedición se han cumplido los mandatos imperativos que sobre el particular consigna la Constitución, encontró el Ejecutivo que al considerar las objeciones que formuló y declarar infundadas las relativas a los proyectos primero y tercero, y fundadas las relativas al segundo, la Cámara de Representantes no había observado los preceptos constitucionales en tal materia; y como el Ejecutivo está obligado a velar por el cumplimiento de la Constitución, y desde el momento en que uno de los poderes públicos, por ejemplo, el Legislativo quisiera obrar discrecionalmente y sin sujetarse a los mandatos constitucionales, quedaría lesionada la soberanía del Estado y gravemente amenazada la Independencia de los otros poderes, aquél poder juzgó de su deber formular la correspondiente objeción de inconstitucionalidad, y devolvió a la Cámara los referidos proyectos para que allí fuera considerada la objeción nacida del proceder inconstitucional de la Cámara.

No quiero entrar a considerar la manera voluntariamente incorrecta, por decir lo menos, como se computó la mayoría de los dos tercios para rechazar las objeciones del Ejecutivo, según informes que me fueron suministrados por miembros de elevada posición oficial en la misma Cámara, pues no creo necesario para alcanzar el objeto de esta exposición, y antes bien conceptúo inconveniente por razones obvias. Admito que la objeción de inconstitucionalidad fue correcta y constitucionalmente considerada. En ese caso los proyectos han debido pasar a la Corte Suprema de Justicia, conforme al artículo 90 de la Constitución, para que ese alto Tribunal dirimiera la que-

rella entre el Legislativo y el Ejecutivo; pero en vez de proceder así, el Presidente del Congreso, se apresuró a suplir la sanción Ejecutiva, sin ser el caso previsto en la Constitución, pues había que esperar a que la Corte Suprema declarara no fundada la objeción, exequible el proyecto, como consecuencia de lo cual el Ejecutivo habría tenido que proceder a sancionarlo; y si entonces éste hubiere rehusado hacerlo, el Presidente del Congreso habría entrado en acción para suplir la sanción ejecutiva.

Admito asimismo anticipadamente y en gracia de discusión que el Ejecutivo no hubiera tenido facultad para proponer la objeción de inconstitucionalidad, o que no hubiera sido ese el momento de ejercerla, a juicio del Presidente del Congreso; pero no era él el llamado a decidirlo por sí y ante sí, como lo hizo, deteniéndose de remitir los proyectos vetados a la Corte Suprema de Justicia, y apresurándose a ponerles su propia sanción en reemplazo de la del Ejecutivo, pues de ese modo anulaba con su sola voluntad la facultad de veto de aquél, contra lo que preceptúa la Constitución, que como ya lo dejé expuesto atrás, en los casos de inconstitucionalidad equipara y equilibra los contrapuestos conceptos del Legislativo y del Ejecutivo, y es la Corte Suprema de Justicia, la que como tercer poder en discordia debe venir a fallar la querella entre aquellos dos.

Por lo tanto, e invocando la calidad que tiene ese alto Tribunal, como cabeza y representante del Poder Judicial en materias constitucionales, de velar por la guarda de la integridad de la Constitución, confiada a ella de manera especial y expresa por el artículo 41 del Acto Legislativo número 3 de 1910, reformativo de la Constitución, pido a vosotros que solicitéis de la oficina correspondiente los tres proyectos a que me he referido atrás, inconstitucionalmente sancionados por el Presidente del Congreso, a fin de que en ejercicio de vuestras sagradas funciones, procedáis a decidir definitivamente si el Poder Ejecutivo tuvo o no la facultad para proponer la objeción de inconstitucionalidad por no haberse discutido y votado en la Cámara de Representantes, en forma constitucional, las objeciones que sobre inconveniencia e inconstitucionalidad parcial de los mismos propuso oportunamente el Ejecutivo, y si esa objeción de inconstitucionalidad es o no fundada, debiendo en el primer caso declararse inexecutable los proyectos y mandarlos archivar; o en el segundo, declararlos executable, con lo cual el Ejecutivo quedaría obligado a sancionarlos, deber que, así lo declaro terminantemente desde ahora, cumpliría sin demora el Jefe del Eje-

cutivo, sin que llegara la ocasión de que interviniera el Presidente del Congreso, pues jamás ha pensado aquél faltar al solemne juramento de cumplir fielmente la Constitución de Colombia, prestado el día que tomó posesión de su cargo ante el Congreso.

Que el Jefe del Ejecutivo tenía el derecho de objetar los proyectos por inconstitucionales desde el momento en que encontró que en la expedición de ellos se habían pretermitido las normas trazadas para el caso por la Carta Fundamental, es cosa que no puede remitirse a duda, porque la facultad de veto concedida por la Constitución es amplia e irrestricta. Es más, el Ejecutivo tenía el deber moral de hacerlo porque con la violación de la Constitución peligraba la soberanía nacional, la independencia y limitación de los poderes públicos y los derechos individuales y las garantías sociales, pues que aquello implicaba la erección de uno de los poderes en poder absoluto que obraba a su antojo y sin sujeción a los preceptos constitucionales.

No soy capaz de hacerle al más alto y respetable Tribunal de mi país en la rama Judicial el agravio de que vaya a interpretar el artículo 88 de la Constitución Nacional en el sentido en que lo hacen algunos, contrariando los más elementales principios de hermenéutica jurídica. Dicho artículo, copiado atrás, dice: "El Presidente de la República sancionará sin poder presentar nuevas objeciones, todo proyecto que, reconsiderado, fuere adoptado por dos tercios de los votos en una y otra Cámara". En este artículo quisieron los constituyentes de 1886 evitar que con el ejercicio del derecho de veto pudiera el Poder Ejecutivo hacer frustránea la función legislativa del Congreso, pues si aquel vetara por inconveniencia un artículo del proyecto que le fuere sometido por las Cámaras para su sanción, y una vez devuelto el proyecto a éstas y resuelta desfavorablemente la objeción, pudiera volver a vetar otro artículo del mismo proyecto por la misma causa de inconveniencia o por la de inconstitucionalidad, y seguir en este camino hasta agotar todos los artículos del proyecto, transcurriría todo el plazo de las sesiones del Congreso, sin que el proyecto pudiese ser expedido y el Congreso vería burlada su labor por el Ejecutivo.

Es éste, trasladado al campo constitucional, el mismo principio que impera en el campo de los procedimientos judiciales, tratándose de las excepciones dilatorias, respecto de las cuales dice nuestro Código que el demandado deberá proponer en una sola vez todas las que crea tener, pues no son admisibles unas en pos de otras y la razón es

clara, porque de otra suerte el demandante vería burlado su derecho, o a lo menos procrastinado indefinidamente con la sucesiva proposición de nuevas excepciones dilatorias, sin llegarse jamás a trabarse el juicio sobre la demanda. He aquí la razón por la cual el artículo 87 de la Constitución ordena que el único objeto del segundo debate al considerar las objeciones del Ejecutivo, sea tomar en cuenta las observaciones del Gobierno, lo que implícitamente prohíbe agregar o poner nuevos artículos al proyecto pues podría suceder que éstos adolecieran de inconveniencia o inconstitucionalidad, y entonces tendría perfecto derecho para objetar esos nuevos artículos. Pero es absurdo pretender que el Ejecutivo tuviera que proponer, por no poderlo hacer sino una sola vez, objeciones de inconstitucionalidad sobre un proyecto, cuando esa inconstitucionalidad no viene en el proyecto mismo cuando se le envía la primera vez para su sanción, sino que ocurre a posteriori, a causa del procedimiento inconstitucional empleado por las Cámaras al considerar las objeciones del Ejecutivo. Este no puede objetar lo que no existe, ni puede anticiparse a suponer que se habrán de adoptar luego procedimientos inconstitucionales al considerar sus objeciones. La presunción contraria es más bien la natural y lógica.

Además, la objeción que el Ejecutivo propone no es sobre el texto mismo del proyecto primitivo, que es el caso contemplado en el artículo 88 de la Constitución, sino sobre la inconstitucionalidad sobrevenida después por la manera arbitraria y por lo tanto violatoria de la Carta Fundamental, como se han considerado sus objeciones. Desconocerle al Ejecutivo esa facultad, sería forzarlo a sancionar leyes inconstitucionales a su juicio, y sin que haya intervenido una decisión de la Corte Suprema de Justicia, que es la que lo obliga a someter su criterio al dictamen uniforme de los otros dos poderes.

Por último, que los proyectos objetados por el Ejecutivo, como inconstitucionales, en virtud de no haberse considerado en la forma prescrita por la Constitución las objeciones formuladas anteriormente por razón de inconveniencia o inconstitucionalidad, son tales y por lo tanto inexequibles, conforme al principio universal de derecho que lo que se hace en contra de la ley está viciado de nulidad, a menos que en ella misma se prevea otro efecto, es para el suscrito indubitante a la luz de los textos de nuestra Carta Fundamental.

El inciso 1º del artículo 41 del Acto Legislativo número 3 de 1910, reformatorio de la Constitución, y por lo

tanto integrante de la misma, dice: "A la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda de la integridad de la Constitución". Se le confía, pues, la guarda de la constitución entera, de todas y cada una de sus disposiciones, pues integridad quiere decir calidad de íntegro, e íntegro quiere decir aquello a que no falta ninguna de sus partes. El vigilante cuidado de la Corte debe extenderse por lo tanto a todos y cada uno de los artículos constitucionales, para impedir, llegado el caso que éstos sean violados o desconocidos por los otros dos poderes, es decir, por el Poder Legislativo en sus leyes y por el Poder Ejecutivo en sus decretos. No se puede decir que aquellos preceptos constitucionales referentes a la formación, discusión y expedición de las leyes, por ser de índole procedimental, son secundarios y de no obligatoria observancia por el Congreso, el cual puede proceder en ellos como soberano, ad libitum y discrecionalmente, sin que a los otros Poderes les importe lo que él haga en el particular ni pueden inmiscuirse a tomarle cuenta por la manera incorrecta y contraria al texto preciso de la Constitución. No. El Congreso no es un poder soberano entre nosotros, sino un poder limitado y debe ejercer sus atribuciones dentro de los términos que la Constitución le demarca (artículos 2º y 57 de la misma); por consiguiente, las leyes debe expedirlas dentro de los precisos preceptos señalados en el artículo 7º de la Constitución, del cual forma parte lo referente a las objeciones presidenciales, que son una prolongación de la tramitación asignada a la expedición de las leyes. Las Cámaras no pueden hacer en ésto lo que quieran o crean más conveniente sino lo que estrictamente prescribe la Constitución en aquel título.

Tampoco hay en la Constitución textos de procedimiento, adjetivos, cuya observancia sea potestativa del Congreso, y otros sustantivos de riguros cumplimiento, únicos susceptibles de ser violados por el Congreso y cuya guarda sea la que el constituyente quiso confiar a la Corte Suprema de Justicia. En ninguno de los textos constitucionales hay parvedad de materia, todos se encuentran en un mismo pie de importancia, y a ellos se puede aplicar el conocido precepto de moral; "bonum ex integra causa, malum ex quocumque defectu".

Bastaría que el constituyente de 1886 no hubiere juzgado conveniente dejar al buen querer de las Cámaras los procedimientos y requisitos para la expedición de las leyes, permitiéndoles que éstas los fijaran en sus reglamentos, como sucede en algunos Estados, sino que creyó necesario elevarlos a la categoría de cánones constitucio-

nales, para que éstos merezcan el más absoluto respeto de parte de los poderes públicos llamados a observarlos. Pero no fue un mero capricho el que movió a dicho constituyente a tomar esa medida, copiándolo de la legislación de otros Estados, sino consideraciones de orden filosófico, basadas en los procedimientos lógicos de la mente humana al producir sus obras y encaminadas a garantizar la pureza, la reflexión y el acierto respecto de actos tan importantes como las leyes, normas supremas destinadas a regular la vida de la sociedad entera.

Como ya lo insinué atrás, el veto consiste propiamente en la prescripción del constituyente para que un proyecto que a juicio del Jefe del Ejecutivo ofrece dudas acerca de su conveniencia o constitucionalidad, recibe cierto número de debates adicionales, los que para cerrarse exigen un número de votos mayor que la simple mayoría absoluta, a fin de desvanecer las dudas ejecutivas en cuanto a la inconveniencia, y en tratándose de la inconstitucionalidad no basta la sola decisión del Congreso, aunque sea respaldada por los dos tercios de los votos, sino que se exige además la intervención de la Corte Suprema. De suerte que un proyecto de ley objetado en su conjunto por el Ejecutivo debe tener cuatro debates, a saber: tres primitivos, aprobados con mayoría absoluta de votos (artículo 81 de la Constitución) y uno tercero adicional aprobado por dos tercios de los votos en una y otra Cámara (artículos 87 y 88 *ibídem*); y el proyecto objetado parcialmente deberá tener cinco debates, a saber: los tres primitivos aprobados con mayoría absoluta de votos, y dos adicionales, segundo y tercero aprobados de dos tercios de votos (artículos citados).

El constituyente colombiano obró lógicamente al establecer diferencia entre la manera de tramitar las dos clases de objeciones, la total y la parcial, que puede proponer el Presidente de la República a los proyectos de ley. De acuerdo con la tradición parlamentaria de nuestro país y con los preceptos de los reglamentos de nuestras Cámaras Legislativas, expedidos desde tiempo inmemorial, y ciñéndose a los principios que sobre la materia rigen en las naciones civilizadas en donde funcionan Cámaras, el tercer debate tiene por objeto la consideración del proyecto en su conjunto, y por el aspecto de su perfección integral y de la concatenación de sus diferentes partes, sin que se le puedan introducir en ese debate modificaciones o variantes. Se discute solamente sobre la conveniencia o inconveniencia de que el proyecto sea adoptado por la respectiva Cámara como ha sido leído. De aquí que el

proyecto objetado en su conjunto deba volver en las Cámaras a tercer debate, es decir, desaparece el tercer debate anterior y se le da un nuevo tercer debate, para cuya validez no basta ya la mayoría absoluta, como antes, sino que precisan los votos de los dos tercios de los miembros de una y otra Cámara.

Cuando el proyecto de ley es objetado parcialmente entonces debe volver a segundo debate, que es aquel en que puede admitir supresiones, adiciones, modificaciones, en fin, toda clase de enmiendas, cosa que no puede hacerse ni en el primer debate ni en el tercero. En este último caso el proyecto retrograda más lejos, pues no solamente desaparece y se anula el tercer debate, como en el caso anterior, sino también el segundo, el cual se renueva y restablece totalmente, pero cerrándolo con los dos tercios de votos. Mas como por la retrogradación ha desaparecido el tercer debate, hay que restituirlo, sin lo cual el proyecto pecaría contra el artículo 81 de la Constitución Nacional, que prescribe que ningún acto legislativo será ley sin haber sido aprobado en cada Cámara en tres debates, en días distintos, por mayoría absoluta de votos, la cual mayoría se convierte en mayoría de dos tercios cuando el proyecto ha sido objetado, que es en lo que cabalmente está la fuerza del veto.

Si el constituyente colombiano no hubiera querido inducir diferencias entre uno y otro caso, no habría tenido para qué hablar de segundo y de tercer debate, sino que se había limitado a prescribir la simple consideración de las objeciones del Poder Ejecutivo y su aceptación y rechazo por dos tercios de votos, como lo hizo el constituyente de los Estados Unidos de la América del Norte, en la sección Séptima del artículo 1º de la Constitución expedida por él, y que fue de donde tomó el constituyente nuestro el sistema de nuestro veto relativo, según se dijo atrás. Resumiendo, pues, tenemos que la sanción dada por el Presidente del Congreso a los tres proyectos de ley a que vengo refiriéndome en esta solicitud no es válida porque fue dada fuera del caso previsto en la Constitución, pues que se trataba de proyectos objetados por inconstitucionales y que debían pasar forzosamente al conocimiento de la Corte Suprema antes de toda sanción; que el Jefe del Ejecutivo tuvo perfecto derecho para proponer la objección mencionada, por haberse apartado las Cámaras o alguna de ellas de las normas trazadas por la Constitución para considerar las objeciones sobre inconveniencia propuestas por el Ejecutivo, cosa que resulta plenamente comprobada de los mismos expedientes formados para la expedición de dichas

leyes y por la constancia solemne que dejaron en las actas de la Cámara de Representantes, los que vieron alarmados aquella violación de la Carta Fundamental; que por consiguiente, todo proyecto de ley expedido sin sujeción a las normas dichas, cualquiera que sea el lugar que ocupen en la Constitución y versen sobre la materia que versaren, es inconstitucional, es decir, no está conforme a la Constitución del Estado, que es lo que significa esta palabra; que siendo inconstitucional no es exequible, no puede llevarse a efecto, y por lo tanto, debe archivararse, como lo dispone el artículo 90 de la Constitución.

Así os lo pido respetuosamente.

Señores Magistrados,

*Miguel* ABADIA MENDEZ

El Ministro de Gobierno,

*Jorge Vélez*

Bogotá, Marzo 17 de 1927.

---