

Jurado, y por lo mismo no deben someterse a éste cuestiones de derecho, ni formularle preguntas sobre puntos que envuelven generalizaciones abstractas siempre peligrosas para la administración de la justicia, sin contrariar abiertamente la filosofía de su instituto.

Medellín, diciembre 5 de 1923.

Señores Magistrados,

RAFAEL RESTREPO M.

¿Puede ser objetado un acto reformativo de la Constitución?

Hay que resolver dos cuestiones:

- 1°. ¿Deben ser sancionadas por el Poder Ejecutivo las reformas constitucionales?
- 2°. ¿Puede el Ejecutivo negar esa sanción?

* *

Según el art. 81 de la Constitución nacional, «Ningún acto legislativo será ley sin los requisitos siguientes:

- 1°. Haber sido aprobado en cada Cámara en tres debates, en distintos días, por mayoría absoluta de votos.
- 2°. Haber obtenido la sanción del Gobierno».

Es claro que el numeral 1° del art. transcrito no es aplicable a las leyes constitucionales, pero no así el segundo, como procuraré demostrarlo.

El art. 70 del Acto Legislativo n°. 3 de 1910 ha fijado los trámites que debe sufrir un proyecto de reforma constitucional, pero nada ha dicho respecto de sanción y promulgación. No es ilógico inferir de allí que se ha querido que estos sean los mismos de las leyes ordinarias.

A esta solución se le puede formular una objeción, fundada en los términos del art. 70 del Acto mencionado: un Acto legislativo no es ley, porque el art. 70. A. L. n°. 3 de 1910 le ha dado un nombre especial, y el art. 81 se refiere sólo a las leyes. Por tanto, un Acto Legislativo reformativo de la Constitución no necesita de la sanción del Gobierno para entrar en vigor.

Esta objeción, más de forma que de fondo, nace de un concepto erróneo de lo que el legislador ha entendido por Acto Legislativo; error que ha fortalecido o hecho nacer la mala aplicación que el mismo legislador ha hecho de ese nombre, dándolo exclusivamente a las reformas constitucionales ya perfectas, siendo así que en realidad se debe extender a cualquier proyecto de ley, constitucional o no, pero sólo mientras no ha obtenido la sanción ejecutiva.

En efecto, la verdadera extensión de la expresión, es comprensiva de todo lo que obra el Poder Legislativo; esa es la que le

da la Constitución en el art. 81 ya citado y en otros, y al decir que la Constitución no se podrá variar sino por un acto legislativo, con ciertas condiciones, no ha querido quitarle en lo más mínimo su sentido genérico a esa expresión.

Acto Legislativo es el proyecto de reforma constitucional, como lo es otro proyecto cualquiera, al designarse así el proyecto de reforma constitucional no se hizo sino lo que era natural y lógico, pues con esa expresión se designan clara y fácilmente una y otra clase de leyes.

Si hubiera sido otra la intención del legislador, no habría dicho en el art. 81 «acto legislativo», sino «proyecto de ley», ya que esta denominación se reservaba exclusivamente para las reformas constitucionales. No lo hizo así, y aunque posteriormente diga, unas veces, «proyecto de ley», y otras «acto legislativo,» lo más lógico es concluir que las simples leyes y los actos que reforman la Carta Fundamental, están sujetas a la sanción del Gobierno.

Confirma mi opinión el hecho de que al menos en la Constitución de 1886, las palabras «acto legislativo» iban en el art. 209, (subrogado por el 70 del A. L. n°. 3 de 1910), en letra minúscula, lo que no debiera suceder si se quisiera designar con ellos exclusiva y particularmente las reformas constitucionales.

Por eso a mi ver, es inadecuada la denominación de «Actos legislativos,» con que se ha venido designando las reformas constitucionales.

La costumbre constante entre nosotros, por otra parte ha sido de someter las leyes reformativas de la Constitución a la sanción Ejecutiva.

Fundado en todo esto, resuelvo la primer cuestión propuesta al principio de este escrito en sentido afirmativo.

Resuelta así la primera, puede decirse que lo está también la segunda.

Según el sistema de nuestra legislación, la sanción es una verdadera colaboración del Poder Ejecutivo con el Legislativo, es esencialmente un acto por el cual, voluntariamente, el Gobierno da su asentimiento a una medida legislativa, que sin ese asentimiento no tiene fuerza.

Sería, pues, un verdadero contrasentido pretender que la sanción fuera obligatoria para el Ejecutivo, y mucho más si se considera que ningún texto autoriza esa opinión.

Basándome en las dos premisas sentadas, es mi opinión que el Gobierno sí puede objetar un proyecto de reforma constitucional.

* *

El Gobierno formulará las objeciones, como es claro, cuando se le presente el proyecto para la sanción, es decir, cuando ha sido discutido en dos legislaturas sucesivas. ¿Hasta donde se retrotrae la discusión del proyecto, a la primera o a la segunda serie de debates?—La falta de precedente y de disposiciones hacen arriesgada cualquiera opinión.

El espacio que se deje correr entre una y otra serie de debates tiene por objeto dar tiempo a los legisladores para que reflexionen, y al pueblo para que haga oír su voz.—Cuando el Ejecuti-

vo presente sus objeciones, se supone que ya se ha reflexionado y se ha tenido tiempo de oír la opinión popular.

No parece que hubiera razón para exigir un nuevo año de meditación; más si se tiene en cuenta que sólo se deben discutir las objeciones del Ejecutivo, que no podrán tener más fundamento que la inconveniencia de la reforma, que es el mismo punto que falla la opinión pública, y que a más meditación se sujeta en la expedición de cualquier ley.

Por otra parte, si se admitiera otro sistema, se paralizaría toda reforma que no fuera del gusto del Ejecutivo.

En cuanto a la disposición del art. 88, que exige mayor número de votos para la aprobación de un proyecto objetado por el Gobierno, lo juzgo aplicable a las reformas constitucionales, pues entre nosotros se le ha asignado al Poder Ejecutivo facultades de verdadero colegislador, por lo cual su voto no tiene por único resultado motivar una reconsideración de la ley, sino que hace que la voluntad del cuerpo legislativo haya de manifestarse de manera inequívoca para quitar la resistencia del colegislador.

* *

El caso de objetar un Presidente una reforma constitucional no se ha presentado entre nosotros, y no es fácil que se presente con frecuencia.

En Colombia los cambios constitucionales han sido casi siempre violentos, impuestos por el partido que asume el mando, y cuyos mandatarios no pensarían nunca en negar su sanción a proyectos siempre conformes con sus ideas.

Los cambios parciales han sido insignificantes, o pedidos por gran parte de la Nación. (1910).

Es claro que un paso de esta clase no se puede dar sino en los casos más indispensables.

Si el Gobierno se opone a una reforma que pide la mayoría de la Nación, se expone a una justa impopularidad, la mayor parte de las veces sin objeto, pues las Cámaras, sintiéndose sostenidas por la Nación, no dejarán de rechazar las objeciones.

Pero sin duda habrá casos en que el Poder Ejecutivo pueda obtener por el veto el que no se lleven a cabo medidas peligrosas o festinadas.

* *

Haré un somero examen de las disposiciones pertinentes de nuestras Constituciones porque aunque, como dije, nunca se ha presentado el caso entre nosotros, no deja de ser interesante el ver que disposiciones han regido a este respecto.

En la Constitución de 1811, oponiéndose cualquiera de los tres poderes a un proyecto de reforma de la Constitución, este se archivaba (Art. 10-T. IV).

En la de 1812, el proyecto se debía poner en conocimiento de los tres poderes, pero se tramitaba como una simple ley, y como tal podía ser objetado.

La de 1821, de la Gran Colombia, contiene las siguientes disposiciones pertinentes: el art. 110 establecía que la Constitución se

podía reformar en cualquier tiempo con ciertas formalidades en cuanto a número de votos y debates, y «procediéndose con las formalidades prescritas en la sección I del Título IV, será válida y hará parte de la Constitución.»

Entre las formalidades de la Sec. I, T. IV, está la de la sanción del Poder Ejecutivo, de donde no es difícil deducir que la ley constitucional necesitaba de la aprobación del Gobierno para entrar a regir.

La Constitución de 1830 disponía que aprobada una reforma constitucional en una legislatura, se pasara el proyecto al Poder Ejecutivo con el solo fin de que lo hiciera publicar y circular, y que si en las sesiones siguientes del Congreso era de nuevo aprobado, «se pasará al Jefe del Poder Ejecutivo para su publicación».

Como el art. 42 exige la *sanción* del Ejecutivo para la validez de las leyes, se deduce que al no exigirla para los estatutos reformativos de la Constitución, lo que se tuvo en mira, fue privar al Ejecutivo del derecho de objetar.

La Constitución de 1832 contiene disposiciones casi idénticas a la anterior, pero más explícitas para negar al Ejecutivo la facultad de intervenir en las reformas de esta clase. El art. 217 dice: «El Poder Ejecutivo sólo podrá hacer indicaciones sobre las dudas, reforma o inteligencia de algunos artículos constitucionales»

Es bastante claro este artículo para no dejar duda de la intención que se tuvo al dictarlo.

Terminante es también la Constitución de 1843: «Aprobada así la adición o reforma de la Constitución, se pasará al Poder Ejecutivo para su sanción, que no podrá rehusarse en este caso» (art. 171.)

Comprendieron los legisladores que la sanción siempre es facultativa, y que para quitarle este carácter es necesaria una disposición expresa.

La Constitución de 1853 dejó subsistente (art. 57, nal. 1º), la disposición de la Constitución anterior, pero como introdujo dos medios de variar la Constitución, y respecto de ellos nada dice, puede haber duda sobre que doctrina aplicar al menos respecto de uno de ellos (art. 57, nal. 3º), aunque si se atiende a la intención del legislador, si parece que no quiso que el Ejecutivo pudiera oponerse a esta clase de reformas.

La de 1858 trae las siguientes disposiciones: Art. 35: «Todo proyecto de acto legislativo, necesita además de la aprobación de las Cámaras, la sanción del Presidente de la Confederación, quien tiene el derecho de devolver el proyecto a cualquiera de las dos Cámaras para que se reconsidere, acompañado de las observaciones que motivaren la devolución.»

La intención por lo que se ve, que tuvo el legislador, fue de dar cabida en este art. a leyes simples y leyes constitucionales, pues a ambas las comprende el amplio concepto de «proyectos de acto legislativo.»

El art. 56 de la Constitución de 1863 lleva a la misma conclusión, pues dice: «Todo proyecto legislativo necesita la sanción del Presidente de la Unión, quien tiene el derecho de devolver

ver el proyecto a la Cámara de su origen para que sea reconsiderado, acompañando las observaciones que motivaren la devolución.»

*
*
*

En Chile trae la Constitución (art. 157), disposiciones claras al respecto.

«El proyecto de reforma aprobado por ambas Cámaras, que en conformidad con lo dispuesto en el art. 34, se pasará al Presidente de la República, sólo podrá ser observado por este para proponer modificaciones o correcciones a las reformas acordadas por el Congreso.»

Si estas observaciones son aprobadas en cada Cámara por las dos terceras partes de los votantes, se devuelve el proyecto para su sanción en la forma pedida por el Presidente.

«Si solo aprobaran en parte las modificaciones o correcciones hechas por el Presidente de la República y no insistiesen por mayoría de los dos tercios en las otras reformas aprobadas por el Congreso y que el Presidente modifica, se tendrán por aprobadas las reformas en que el Presidente de la República y las Cámaras estén de acuerdo, y se devolverá el proyecto en esta forma para su promulgación.»

Cuando las Cámaras insisten con mayoría de los dos tercios, el Presidente tiene que promulgar la ley.

Como se ve, es, poco más o menos, el mismo sistema de nuestra Constitución, con dos diferencias:

En Chile no puede objetarse el proyecto en conjunto, como podría serlo aquí; y la objeción se hace después de haber sido aprobado en la primera serie de debates, pues allá también se exige que dos legislaturas se pronuncien sobre la reforma, pero a la segunda sólo le toca votar el proyecto en conjunto, sin poderlo modificar.

No es fácil precisar lo que sucede en los demás países, aun conociendo los textos referentes a veto y cambios constitucionales, pues muy pocos son los que traen determinación expresa, y en los demás, para fijar el sentido de los artículos habría que tener en consideración los precedentes, la extensión del derecho de veto y otros factores cosa que no puede hacer sino el que conozca a fondo el espíritu general de cada legislación.

En Honduras (Const. de 1895), no están enumeradas las reformas constitucionales entre los actos que necesitan de la sanción del Ejecutivo. No puede este, por tanto, objetarlo. Lo mismo sucede en el Brasil, donde la reforma es promulgada por el Presidente del Congreso.

En Bolivia (Art. 134, Constitución de 1880) se dice expresamente que el Poder Ejecutivo no puede dejar de sancionar la reforma de la Constitución.

LUIS OSPINA VÁSQUEZ.

El intervencionismo de la encíclica "Rerum novarum"

ENCONADAS contiendas acerca de la intervención del Estado en las cuestiones del trabajo armaron en la pasada centuria los católicos, especialmente los belgas y franceses. Desde el *Estado-gendarme* al *Estado-providencia*, como dicen con expresiones galicanas, apenas hubo diferencia o grado que no contase con bravos campeones. La pelea fué más encarnizada antes de la publicación de la encíclica *Rerum novarum*; altercábase en los periódicos, porfiábase en los libros, discutíase en los congresos, litigábase en la tribuna, y en tanta baraúnda de opiniones deseaban los más sensatos oír una voz autorizada que para traer a concordia los contendientes sentase los principios fundamentales, ya que en semejantes materias es imposible, aun conviniendo en la teoría, evitar en la práctica toda clase de dudas y divergencias.

La voz que a todos había de concertar en lo fundamental solamente podía salir del Vaticano, pues aun no conteniendo, como era de suponer que no contuviese, la solemnidad de una definición dogmática, empeñaría la adhesión de todos como enseñanza cierta de la autoridad suprema doctrinal. Una breve insinuación de León XIII a las asociaciones obreras francesas que en octubre de 1887 fueron a prestarle homenaje de fidelidad comunicó las primicias de la doctrina pontifical, y aunque fue moderada por demás, no es decible cuánto se crecieron con ella los defensores de una amplia intervención. Cobraron nuevos alientos con la carta al emperador Guillermo II en 1890, a propósito de la Conferencia internacional de Berlín; hasta que, finalmente, promulgó los deseados artículos fundamentales la *Carta magna* de los obreros en 1891.

Parecía que entonces había de cesar la contienda; mas no fué así. No se peleó de una y de otra parte sobre la legitimidad de la intervención, en principio, mas corrió ardiente la disputa sobre la razón de la misma y su extensión o límites. Esto no obstante, el bando de los que por antonomasia se apellidaban *intervencionistas* fué creciendo, mientras decrecía el de los adversarios, los cuales, a decir verdad, protestaban contra la división de *intervencionistas* y *no intervencionistas*, como invención inexacta, vana y sin substancia (1). Mas algunos de los primeros, antes ya de la horrible conflagración europea, pero sobre todo después de ella, se han lanzado con tan desenfadada carrera por la vía de la intervención, que dejan en balanzas si el término a que han llegado, y donde es

(1) "Cette division ne répond á rien." (Gustave Théry. *Exploiteurs et salariés*, pág. 175. París, 1895.)

"Il n'est pas moins inexact de parler d'un débat entre interventionnistes et non-interventionnistes. Ce qui est en cause, ce n'est pas l'intervention de l'Etat dans le régime du travail et dans l'ordre économique: c'est seulement le principe et l'étendue de cette intervention." (J. Rambaud, *Eléments d'Economie politique*, pág. 88. París-Lyon, 1896.)