

INMUNIDAD DEL PRESIDENTE ¹

27 de mayo de 1886.

El honorable señor Samper defiende el artículo 120 del proyecto ², y ha expuesto, en breves pero enérgicas frases, la razón política en que se funda el principio de la irresponsabilidad oficial del presidente. Es el principio que propone la comisión, ya que no en nuestras costumbres, nuevo en nuestra legislación, y los autores del proyecto estamos obligados a exponer ampliamente ante el consejo y ante la nación entera, el criterio que nos ha guiado. Por otra parte la modificación propuesta por el honorable señor Samper, desvirtúa la doctrina que contiene el artículo: Créome, por tanto, en el deber de reforzar la primera argumentación del orador que tiene ha precedido, para defender el principio mismo, sencillo y terminante, como está consignado en el artículo primitivo, y para combatir al propio tiempo la modificación que se propone.

¹ Nadie replicó a este discurso; y el principio de que “el presidente no es juzgable por razón de actos oficiales, siendo responsables los ministros”, obtuvo la aprobación del consejo nacional. Esta disposición fue más tarde una de las que devolvió con objeciones la administración accidental a quien tocó sancionar la constitución de 1886; y con tal motivo fue sustancialmente modificada. — Constitución, artículo 122. [Nota de Víctor E. caro I.

² [“El presidente de la república no es justiciable por sus actos oficiales; son responsables “los ministros. Ningún acto del presidente, excepto el de nombramiento o remoción de ministros, tendrá valor, ni fuerza alguna mientras no sea refrendado y comunicado por el ministro del ramo respectivo, quien por el mismo hecho se constituye responsable”. *Constitución política de Colombia* (proyecto), título xI, artículo 120].

Ante todo debemos distinguir en esta cuestión la responsabilidad del presidente, como principio general y abstracto, y como ordenamiento legal encaminado a un fin práctico. Si se pregunta en términos absolutos, si el presidente de la república debe responder de sus actos, nadie vacilará en contestar que sí; porque todos los hombres, como criaturas racionales y libres, estamos obligados a algún género de responsabilidad, sin la cual no se concibe la justicia de Dios. Pero si se pregunta, si debe establecerse la responsabilidad del presidente por determinados medios, y ante determinado tribunal, la cuestión varía de aspecto, de cuestión moral se convierte en cuestión política, y no podrá decidirse *a priori*, por un arranque inconsiderado de amor a la justicia, sino previo análisis de la institución que se somete a examen. La responsabilidad del presidente, como disposición legal y concreta, no es un fin que persigue nadie que proceda por razón, ni nosotros hemos de perseguirlo; es un medio que se discurre, y debemos estudiar si es bueno o malo, para asegurar el reinado de la paz y de la Justicia, no sólo dentro de lo humano y lo posible, sino dentro de preciso orden constitucional.

Señor presidente: no puede adoptarse en la constitución un medio contrario a todo sistema constitucional. La constitución no tiene por sí misma eficacia directa; se ejecuta mediante la aplicación de leyes que la desenvuelven. Y yo pregunto: ¿qué puede disponer la ley, o mejor dicho, qué especie de ley podría darse en que se determinasen los trámites y modo práctico de hacer efectiva la responsabilidad presidencial? Quien defienda este principio debe empezar por proponer su realización dentro de la esfera constitucional. Para abrir juicio solemne contra el presidente, hay que asegurar su persona; y, con arreglo a la constitución, a todas las constituciones, él mismo, o nadie, es quien debe mandarse prender y conducir a la barra de los acusados, porque conforme a la constitución, a todas las constituciones,

él dispone libremente de la fuerza pública, y la fuerza pública no es deliberante. Los artículos constitucionales que declaran, y han declarado siempre, estos dos puntos, entrañan forzosamente la inmunidad e irresponsabilidad del presidente de la república. Habría que revisar esas disposiciones tradicionales.

En 1826 se ordenó al general Páez, intendente de Venezuela, que se trasladase a Bogotá para comparecer ante el senado; y él, que vio de qué se trataba, resistió la orden, y de aquí resultó la disolución de Colombia. Ese y otros hechos análogos, prueban que hay casos en que debe emplearse algo de diplomacia, antes de querer llevar las cosas a filo de espada, por rigurosa justicia, mucho más si el hecho puede fácilmente revestir caracteres de venganza. Pero en casos semejantes al citado, la insuficiencia de medios no arguye que éstos sean además inconstitucionales. Había entonces una autoridad superior, provista por la constitución de facultades y de fuerza, para reducir, con bueno o mal éxito, a la obediencia, a las autoridades subalternas. Pero si esa misma autoridad superior, la más alta, la que posee la plenitud del poder ejecutivo y dirige discrecionalmente el poder militar, es la llamada a juicio, ¿quién la compele y obliga? Y si ella se vale de la fuerza o de la corrupción para burlar o torcer la justicia, o bien procura eludir o desconcertar una maquinación política que se cubre con el manto de augusta Temis, ¿quién es el llamado por, la constitución a castigar la rebeldía, o a impedir la seducción, protegiendo la independencia del juzgador? Habría que establecer un nuevo poder independiente y más fuerte, el cual al punto asumiría la misma irresponsabilidad que en otro anulaba, y ese sería el verdadero poder ejecutivo; o habría que determinar por ley dos casos en que la fuerza pública tiene derecho a deliberar y a juzgar en clubes secretos al presidente, y a conspirar contra el orden establecido.

O, finalmente, podría adoptarse el temperamento admitido en Chile: presidente irresponsable durante su administra-

ción, y juzgable sólo un año después de haber cesado en el ejercicio del poder. Sistema — como observa Arosemena — menos propicio a la justicia, que a represalias tardías y cobardes ejercidas contra un hombre por una reacción.

Se bien que los que están aferrados a una preocupación, que los hace soñar con tener siempre sometida toda autoridad al rasero de una justicia ordinaria y aun burda, de que ellos se creen dueños por derecho propio, cerrarán ojos y oídos para no ver ni oír las consecuencias naturales de sus erróneos principios. Pero la mano del político, como la del médico, no ha de temblar cuando coge el escalpelo, ni ha de soltarlo sin consumir la disección.

El principio de la responsabilidad oficial del presidente no sólo está en contradicción con toda organización política ordenada al bien común y fundada en el derecho natural. Sirve, además, para promover y cohonestar los abusos que ostensiblemente procura corregir. Cuando el presidente es irresponsable, el pueblo que ha de elegirle sabe que va a dar un voto de confianza, que con su elegido se identifica, que lo que haga aquel magistrado será originalmente obra del pueblo, y que es el pueblo mismo quien ha de recoger el fruto de la buena o la mala elección. La responsabilidad, por el contrario, desvía la atención popular de la sanción moral, y la fija en la responsabilidad legal; hace que no se pesen bien las garantías personales que debe ofrecer el candidato; que muchos imaginen que la constitución por obra de encantamiento va a gobernar por sí misma, y que aquellas mallas con que se ata al presidente son inquebrantables, aunque él no sepa o no pueda respetarlas; que la letra; el formalismo, es todo, y la virtud y honor del magistrado poca cosa. ¡Muchos que votaron por el general Mosquera en 1865, conociendo bien su temperamento arbitrario, dijeron públicamente que con la constitución de Rionegro no temían que pudiese el general Mosquera cometer abusos!

El sistema de la irresponsabilidad lleva consigo la concesión que se hace al presidente, de las facultades naturales del poder ejecutivo; de todas las que necesita para moverse con libertad y gobernar bien sin necesidad de ocurrir a medios ilícitos o criminales. La responsabilidad, al contrario, va acompañada de cortapisas sin cuento, nacidas de un espíritu de extremada desconfianza y suspicacia, y estas cortapisas vienen a ser para el magistrado provocación constante y a veces tentación irresistible a salir de la asfixiante órbita constitucional. Obando y Mosquera gobernaron pacíficamente en otras épocas, aquél con la constitución de 1832, y éste con la de 43. La constitución de 53, que privaba al gobierno de la facultad de nombrar sus agentes, indujo a Obando a dejar que la espada de un lugarteniente buscara cualquier solución a una situación para él intolerable, y provocó el golpe del 17 de abril; la constitución de 63, junto con el carácter impaciente y audaz de Mosquera, produjo el 29 de abril. Aquellos legisladores que no confían en la virtud de los hombres, pretenden que hombres sin virtud respeten sus sistemas comprensivos, y salgan del encierro, como el perro de la fábula, con las narices puras de sangre. Ellos, partidarios de una responsabilidad dislocada; debieran antes que otro alguno, si hubiese vindicta popular, ser llamados a cuentas, por las catástrofes horrendas que provocan.

Si el presidente, cauto y avisado, logra reprimir su impaciencia, y andando por vías tortuosas se libra de las celadas que le puso el legislador; y luego elude, como sucede cuando se evitó el primer peligro, la responsabilidad ante el senado, bien podrá después alegar la servilidad o el miedo de las cámaras, que no le acusaron ni juzgaron, como prueba incontestable de su inculpabilidad y su honradez. La responsabilidad legal, que primero engaña al pueblo que elige, exculpa luego al magistrado cesante. Si por este criterio, que es el criterio legal, fuese a juzgar la historia a nuestros gobernantes, resultaría que durante medio siglo sólo Obando y

Mosquera incurrieron cada cual en determinada falta. Ellos en todo lo demás, y los demás en todo, fueron puros y llevan la aprobación tácita o expresa del congreso. Obando, mismo y Mosquera, en épocas posteriores, recibieron honores y premios legislativos. Por el contrario, la irresponsabilidad legal deja viva la sanción moral, y abierto siempre el juicio de la opinión sobre los hechos cumplidos.

No es razonable, no es justa, no es prudente, no es honrada la adopción de un medio que nunca ha podido ejercitarse sino por una serie y encadenamiento de crímenes. La historia de los pueblos europeos demuestra que siempre que se hizo comparecer a un rey ante un tribunal popular, ocurrieron decapitaciones y derrumbamientos que engendran revoluciones cruentísimas, y luego atroces dictaduras. Con el revolver de los tiempos, ha venido a admitirse como máxima de derecho público, que la responsabilidad del gobierno no puede hacerse efectiva sin honda perturbación, sino contrapesándola con la irresponsabilidad del jefe de la nación. Y no se diga que no cabe comparación entre los países republicanos y los monárquicos. La república y la monarquía difieren como formas de gobierno, pero todas las formas de gobierno concuerdan en sus principios fundamentales, en todo aquello que es elemento esencialísimo de la autoridad. La irresponsabilidad del jefe de la nación, sistema que fue admitido por el derecho romano en virtud del falso principio de que las leyes no obligan al supremo imperante; y desechado por el derecho germánico, ha renacido y afiánzase hoy en naciones de todo origen, no como teoría, sino como hecho, impuesto por las necesidades sociales, y de eficacia benéfica comprobada por la experiencia secular, como condición necesaria para el equilibrio de los poderes públicos y para el mantenimiento de la paz.

Ni hay necesidad de consultar la historia extranjera, cuando volviendo los ojos a nuestra historia doméstica, podemos exclamar con el poeta:

Basta ejemplo menor, basta el presente.

Para juzgar al general Mosquera en 1867, por una de las faltas menos graves de su vida política, se cometió, delito de traición, delito de sedición; delito de usurpación, y todos estos delitos quedaron impunes, y de ellos hicieron gala sus autores como de actos de justicia y diploma de políticos merecimientos. El senado que se constituyó para de la causa, no actuaba en condiciones constitucionales. En él tenían asiento algunos enemigos del acusado, y aun conspiradores: No debía sentenciar, sino confirmar la sentencia ya pronunciada por el club que asaltó al presidente dormido. No podía en ningún caso absolver aquel tribunal, porque la absolución implicaba la condenación a muerte de los actores del drama, si el acusado volvía al poder, o más bien la del acusado mismo, contra el cual se habían fulminado ya, y publicándose en el *Diario Oficial*, órdenes terminantes de fusilarle si intentaba la fuga. El general Mosquera repitiendo una frase histórica, recusó a sus jueces fundadísimo, porque en ellos sólo veía a sus acusadores de la víspera.

Si aquel escándalo ha podido ser tan poderoso para relajar toda disciplina, y levantar el pretorianismo sobre las ruinas de la república; si la opinión pública lo condena, y lo aleja de la memoria, y quisiera borrarlo de la historia como oprobioso y funesto antecedente, ¿qué haríamos nosotros aquí, reproduciendo de la constitución anterior una disposición que durante tantos años, en que tantos abusos se han cometido, sólo una vez se ha ejecutado, sólo una vez ha podido ejecutarse por esos, medios reprobados? Implícitamente aprobaríamos las vergonzosas escenas del 23 de mayo. El único modo de condenar aquel escándalo, es borrar de la constitución la responsabilidad política presidencial, que lo engendró y echó sobre él el manto de la legalidad. De hoy más el que quiera hacer la guerra a su adversario, hágalo con franqueza, pero no bajo pretextos legales o fórmulas jurídicas.

Los errores de un presidente son de ordinario un mal accidental y pasajero, y susceptible muchas veces de rectificación; pero ese sistema falso de la responsabilidad presidencial compromete la constitución íntegra del Estado; y consignado de nuevo en la constitución, después del tristísimo experimento, sería causa permanente de inquietud e inseguridad, germen inextirpable de revolución y de escándalo, sembrado torpemente por nuestras manos en el seno de la ley.

La irresponsabilidad en determinados casos, o mejor dicho, el límite natural de la responsabilidad ante los hombres, es inherente a todas las instituciones humanas. La responsabilidad penal particular no alcanza a los actos privados que no perturban el orden social; y la tolerancia legal se extiende a hechos que sin ser buenos, no pueden reprimirse sin causar mayores males a la sociedad. Del propio modo la responsabilidad política termina, por razón de impotencia o por motivos de prudencia, en la cúspide de todos los poderes públicos; y aquellos políticos que discurren un engranaje tal de responsabilidades, que la justicia haya de hacerse completa sobre la tierra, y por ley humana, y nada haya de dejarse al tribunal de la conciencia ni al de Dios; sólo dan muestras de estar poseídos de satánica soberbia, la cual suele despeñar a pecados vergonzosos; y sus sistemas de gobierno dan comúnmente frutos contrarios a sus promesas, engendrando a vueltas de universal justicia, la general indulgencia y la completa impunidad.

Recórranse las esferas del poder. En el orden judicial re conócense vías de alzada; pero de uno en otro recurso, de uno en otro escalón, llégase presto a un punto donde la sentencia queda firme y nadie puede revisarla. El senado juzga en ciertos casos a los ministros de la Suprema Corte, pero sin anular sus sentencias, lo cual es una primera forma de irresponsabilidad; y luego, los miembros del senado son absolutamente irresponsables, y al senado mismo nadie tiene poder para

juzgarle. Dado que el senado juzgase al presidente, podría dictar fallos inicuos sin responsabilidad alguna, y si injustamente lo absolviese, no sólo el senado sería irresponsable, sino que cobijaría al magistrado absuelto bajo su propia irresponsabilidad. En suma: hay sentencias que nadie revisa y jueces a quienes nadie llama a cuentas. Claro está — dice un autor ilustre — que los que pierden un pleito no quedan contentos jamás con la sentencia ejecutoria, y seguirán quejándose de la iniquidad del tribunal; pero la política desinteresada se ríe de tan vanos clamores. Ella sabe que hay un punto donde es preciso detenerse; que las dilaciones interminables, las apelaciones sin fin, la incertidumbre en los derechos adquiridos *son más injustos que la injusticia*.

Existe también la irresponsabilidad del poder legislativo, y proclamada con la mayor solemnidad, sin que nadie se alarme por los serios peligros a que está ocasionada la dictadura parlamentaria. Los senadores y representantes son inmunes, y en ningún tiempo serán responsables por sus votos y opiniones. Las cámaras están, además, fuera de la sanción moral pública, especialmente cuando proceden por votaciones secretas. Por eso las asambleas experimentan influencias siniestras, y el Dios de los ejércitos nunca se declaró Dios de los parlamentos. Hay, por lo demás, gran diferencia entre las facultades legislativas y las ejecutivas: éstas están siempre subordinadas a las otras; así que un error legislativo es infinitamente más grave que una falta en la ejecución de la ley. Si el presidente comete un acto de traición a la patria, vendiendo, por ejemplo, parte del territorio, este acto que extralimita sus funciones, no tiene validez, y contra él siempre podrá protestarse por adolecer de intrínseca nulidad. Pero si una convención constituyente, o un congreso, como aquellos que recibían de la constitución el título de omnipotentes, cometía traición a la patria, comprometiendo los intereses o la honra nacional, en forma de acto legislativo, no sólo era irresponsable, sino que tenía derecho, por mayoría de votos, a

obligar al presidente a sancionar el acto inicuo. Si el presidente resistía la sanción, era culpado y justiciable conforme a la constitución y a la doctrina legal recibida por costumbre. Si sancionándola consumaba la iniquidad, cumplía un deber constitucional y quedaba bajo la sombra de la irresponsabilidad parlamentaria: ¿No Sería todo esto justo motivo para alarmar el patriotismo de los que solo hallan materia de escándalo en la irresponsabilidad oficial del presidente? Esta irresponsabilidad es cabalmente una de las barreras prudentes que por este proyecto de constitución se ponen a las arbitrariedades legislativas, que por la de Rionegro no conocían límite ni freno, bien que sin anular el principio de la absoluta irresponsabilidad parlamentaria, que se repite aquí en los mismos resonantes términos que en anteriores constituciones.

¿Por qué, pues, si todos los altos depositarios del poder son irresponsables sólo ha de carecer de este atributo común el presidente de la república, en quien reside la plenitud de la potestad ejecutiva y que preside de un modo permanente, y con vigorosa iniciativa, a todos los ramos de lo administración pública, mientras las funciones legislativas y judiciales son sólo periódicas las unas, y de efectos parciales las otras? ¿Por qué aquel alto personaje que como cabeza de la nación, representa la dignidad y la cultura de la familia colombiana en el concierto de los pueblos; aquel cuyo juzgamiento, por la cuenta, no efectuarse sin producir una profunda perturbación del orden y de la legitimidad, ese solo hade ser juzgable? ¿Por qué por eso mismo quizá. La envidia demagógica, que a muchos domina, y a todos nos tienta bajo el capcioso disfraz de altivez republicana, ve en el presidente de la república el más conspicuo y caracterizado representante del odiado principio de autoridad, y elígele por enemigo público y común blanco al insulto y a la befa.

Pero — se arguye — si el presidente se lanza en el camino de la arbitrariedad ¿a qué medios se ocurre para contenerle y reducirle a obrar bien? Hay, en primer lugar, recursos legales, idénticos o análogos a los que previenen los abusos de los otros poderes irresponsables, o acaso más eficaces. Los actos del presidente que no lleven la firma de un ministro, y en ciertos casos la de todos los ministros, quienes por este hecho se constituyen responsables, no son obligatorios. Hay también recursos morales, más poderosos que los legales, porque ellos obran las grandes revoluciones pacíficas, sin ellos las leyes, por más que estén felizmente combinadas, son impotentes. El presidente vive dentro de la atmósfera que le forman la moralidad o la desmoralización pública. Cien hombres resueltos a morir — decía Voltaire — serían invencibles. Cien hombres que hiciesen uso de la santa libertad de decir NO, serían infranqueable barrera a las arbitrariedades de un presidente. En medio de la paz, y a sangre fría, y con leyes que le brindan medios de adquirir legítima gloria, es muy difícil que un presidente se resuelva a sacrificar su honra y la honra de un país a ruines proyectos. Hay que contar en un centro civilizado con los estímulos del honor, del patriotismo, de las nobles ambiciones.

Que si el pueblo comete el error de elegir presidente a un hombre que nada respete, si el jefe del poder ejecutivo desembozadamente hace el mal, prueba será de gran perversión social. Se ha dicho que cada pueblo merece sus gobernantes, y en filosofía de la historia es aforismo que el pueblo que no está educado para la libertad, no sabrá mantenerla aunque acierte a recobrarla. Muerto el tirano, renacerá bajo nuevas formas la tiranía.

Y por último queda el recurso extremo y tremendo de la revolución, lo mismo contra el despotismo de un hombre, que contra la tiranía de un partido o de una colectividad cualquiera. Agítense enhorabuena los pueblos, como los mares, cuando llega la hora de la tempestad levántense tre-

mebundos, cuando la ira de Dios envía los grandes castigos y solemnes escarmientos. ¡Pero no se invoque y profane la constitución del Estado para mover traiciones subterráneas y conspiraciones de cuartel! Sólo a los revolucionarios franceses les ocurrió decretar los casos en que la revolución es un derecho del pueblo. La constitución, que es la más alta expresión, la garantía suprema de la legalidad, no impide las revoluciones, pero no podría sancionarlas jamás sin negarse a sí propia. Toda revolución es inconstitucional; y la responsabilidad presidencial consignada en una constitución, vicia el derecho constitucional con el germen revolucionario, y hace más odiosa la causa revolucionaria con la mezcla de la más detestable hipocresía.

Sólo debo añadir dos palabras sobre la modificación. En ella se establece la irresponsabilidad del presidente, excepto en los casos de alta traición. ¿Y quién los define? Todo podrá ser, cuando convenga que lo sea alta traición. Entre la responsabilidad del presidente, en términos generales, y su responsabilidad en casos de alta traición, no hay diferencia ninguna en la práctica. Pero la última forma de expresión es odiosa. Hay cosas que no deben decirse. En el capítulo de las garantías sociales no se prohíbe la esclavitud, ni la pena de mutilación, y no porque se aprueben estos rezagos de barbarie, que aquí no existen, sino porque el silencio los condena con más elocuencia. Los ingleses profesan la máxima de que el rey no puede obrar ni pensar mal. La hipótesis de que el presidente de Colombia, bajo las nuevas instituciones, puede ser un traidor a la patria, debe alejarse de la imaginación como ilícita, y no puede consignarse en la constitución de la república.

Diario Oficial, Bogotá, núm. 6.732, 12 de julio de 1886, págs. 697-698.