

ADMINISTRACION DE LOS TERRITORIOS NACIONALES

LA LEY 2a. DE 1943

La Constitución Nacional en su artículo 5°. dispuso que fuera de los departamentos, que se subdividen en municipios, habrá en el territorio nacional intendencias y comisarías, cuya administración corresponde directamente al Gobierno y organizadas por el legislador. Este se había abstenido de darles un estatuto orgánico lo que ocasionaba situaciones de hecho difíciles de resolver en frente al derecho, fuera de que la categoría adquirida por esos territorios exigía una regulación que les permitiera ser administrados de acuerdo con sus necesidades. Esos vacíos vinieron a llenarse por medio de la Ley 2°. de 1943, que en adelante ha de considerarse como el estatuto orgánico de los territorios nacionales.

La descentralización regional, como principio de la organización administrativa colombiana, puede ser considerada como una adquisición definitiva de nuestra estructura nacional. Sin embargo, como a tiempo de darse el país su régimen constitucional existían regiones en donde las condiciones de hecho no eran cimiento adecuado para el reconocimiento de organizaciones descentralizadas, el constituyente reservó su administración a la inmediata dirección del Gobierno central de conformidad con el régimen que la ley dictara. En la época actual parece que una gran parte de esos territorios tienen condiciones fundamentalmente diferentes a las de entonces, pues su núcleo de población, su progreso económico y su importancia cada vez mayor en el desarrollo nacional, imponen una administración que esté en contacto más inmediato con las realidades que hay que dirigir. Antes se había pensado

en que una desconcentración de funciones era suficiente remedio, pero quedaban por resolver problemas de profundas consecuencias jurídicas, como los relativos a la personalidad de las entidades territoriales y a la calidad de municipios de sus núcleos urbanos, fuera de que la acción administrativa inmediata carecía de la debida protección mientras su régimen patrimonial no obedeciera a leyes suficientemente claras.

La ley a cuyo comentario está destinado el presente ensayo, busca resolver adecuadamente esa situación, dentro de los principios constitucionales, que son un límite para la descentralización de los territorios nacionales, cuya reforma era bastante difícil y quizás no aconsejable en determinados casos. Se ha dado un paso hacia adelante en el camino de la incorporación de los territorios al conjunto nacional, y de la recta aplicación del nuevo estatuto puede resultar una nivelación en el progreso de esas regiones, al menos de las más adelantadas, con el resto del país.

Antes del nuevo estatuto, las intendencias y comisarías, que habían sido creadas unas veces por leyes y otras por decretos ejecutivos, tenían el régimen administrativo que éstos les daban, sin que hubiera una base jurídica que les conformara como sujetos de derecho y, por la tanto, sin que los actos cumplidos en su administración pudieran ser considerados como de entidades públicas diferentes de la Nación. De ahí que frecuentemente en los últimos años se discutiera la validez de esos actos, puesto que correspondían a los que el legislador había designado como objeto de la competencia de los departamentos, sin que, por otra parte, existiera disposición que autorizara al Gobierno Central para ejecutarlos en los territorios que no forman parte de ningún departamento. Ocurría, además, que en el campo de las competencias departamentales hay una distinción entre lo que es propio de la administración deliberante y lo que corresponde a la administración ejecutiva, de tal manera que aquélla tiene deberes de iniciativa, que no aparecía quién debiera cumplirlos en los territorios nacionales.

Basándose el legislador en la autorización constitucional de organizar la administración en los territorios nacionales, procedió a utilizarla totalmente y zanjar, hasta donde estaba en sus manos, los problemas que se presentaban. Al efecto, la Ley 2ª. principia su artículo 1º. confiriendo el carácter de personas jurídicas a las intendencias y comisarías, sobre lo cual dice lo siguiente:

“Las Intendencias y Comisarías de que habla el artículo 5º. de la Constitución Nacional, son personas jurídicas...”

Anteriormente se había discutido esta cuestión, sin que el acuerdo sobre ella hubiera sido posible, pues la carencia de disposición legal expresa se encontraba en pugna con la realidad. En muchas ocasiones llegó la discusión a los tribunales, que la resolvieron en uno y otro sentido. Algunos sostuvieron que la personalidad jurídica resultaba del acto de creación de la entidad administrativa por la Constitución. Por mi parte nunca participé de tal idea, pues sin un explícito reconocimiento legal o sin la reunión de circunstancias jurídicas y de hecho indispensables para que exista subjetividad jurídica, la realidad de ésta no puede ser admitida. (Cfr., mis Principios Fundamentales del Derecho Administrativo).

La Ley salva esta primera dificultad. Intendencias y Comisarías son en adelante personas jurídicas y, por ende, fuentes de acción jurídica.

Continúa el mismo artículo 1º.:

“...Se asimilan a los Departamentos en cuanto no pugne con las disposiciones de carácter especial y, en consecuencia, les son aplicables las leyes que se refieren a los Departamentos sin hacer exclusión manifiesta de las Intendencias y Comisarías, o que no sean incompatibles con la naturaleza de éstas ni con su régimen especial. Así, las Intendencias y Comisarías podrán establecer los mismos impuestos y contribuciones y tendrán las mismas rentas que los Departamentos. Pero, de conformidad con aquél precepto constitucional, están bajo la administración inmediata del Gobierno Nacional, el cual, además de las funciones ejecutivas y administrativas, ejercerá en ellas las que en los Departamentos corresponden a las Asambleas Departamentales”.

El texto transcrito no puede considerarse un modelo de técnica, ni de claridad y precisión legal. Sin embargo, resuelve dudas y abre nuevos caminos a la Administración. Sus principales defectos consisten en hacer extensiva una legislación anterior formulada para entidades que son diferentes, y la imprecisión acerca de las funciones del Gobierno Nacional en relación con la administración seccional, pues olvidando la técnica diferencia de las administraciones ejecutivas y deliberantes, opone el término funciones administrativas a las funciones de Asamblea Departamental, como si ésta no fuera pura y simplemente una corporación administrativa.

Lo que se buscaba era un asidero legal para la formación por medios de derecho público de los patrimonios de los territorios nacionales. Fué esto lo que ante todo se tuvo en cuenta, pero quizás fué allí donde se cometió un error o, mejor dicho, se trastornó nuestro sistema jurídico democrático. Pues es tradicional a éste que las cargas públicas han de originarse en decisiones de cuerpos populares, y, sin embargo, dando al Gobierno Nacional las atribuciones que a corporaciones de esa índole corresponden en los departamentos, autorizaron a aquél para que fuera la suprema autoridad fiscal en los territorios nacionales, lo que no deja de ser un antecedente peligroso para posibles ensanchamientos futuros de los poderes ejecutivos.

Si la asimilación a Departamentos se ha hecho con criterio especialmente fiscal, es innegable que dados los términos generales empleados, al par que derechos iguales a los de aquéllos, las Intendencias y Comisarías han adquirido obligaciones correlativas.

Tenemos, entonces, que el artículo 1°. conforma a las Intendencias y Comisarías como entidades de descentralización administrativa: son personas jurídicas, tienen un patrimonio y ejercerán funciones públicas. Las precisiones para estas circunstancias y el elemento que queda faltando, la jerarquía, vendrán más adelante. Sin embargo, en este mismo artículo se encuentra la limitación fundamental a esa descentralización, que en el fondo viene a ser únicamente aparente, puesto que en la imposibilidad de salvar la limitación constitucional, el legislador se vió precisado a reconocer un supremo carácter administrativo, de carácter ejecutivo, al Gobierno Nacional, lo cual nos muestra que la tenencia de una jerarquía propia e independiente, característica esencial de una descentralización real, no ha sido obtenida.

Inútil añadir que como organizaciones administrativas del Estado, las Intendencias y Comisarías están sujetas al derecho público, en los mismos términos que las otras entidades de carácter estatal. Por lo tanto, su personalidad, sus manifestaciones por medio de servicios, su patrimonio y sus funcionarios, son públicos.

El artículo 2°. de la Ley que estudio, dice:

“Las Intendencias tendrán una mayor participación que las Comisarías en la administración de sus asuntos seccionales, de conformidad con la presente Ley. Por lo mismo, para que uno de los Territorios Nacionales pueda ser intendencia se requiere que reúna estas tres condiciones:

- a) Una población no inferior a 25.000 habitantes;
- b) Rentas ordinarias cuyo producido, en promedio durante tres vicencias fiscales consecutivas, no sea inferior a ciento veinte mil pesos (\$ 120.000-00); y
- c) No menos de dos núcleos de población que llenen los requisitos exigidos por la Ley para su erección en Municipios.

PARAGRAFO 1°. No obstante lo dispuesto en este artículo, el territorio de San Andrés y Providencia seguirá siendo una Intendencia.

PARAGRAFO 2°. En consecuencia, son Intendencias los Territorios del Chocó, el Meta y San Andrés y Providencia, y son Comisarías los del Caquetá, Vichada, Guajira, Arauca, Vaupés, Putumayo y Amazonas, unos y otros por sus límites actuales. Pero el Gobierno, en cualquier tiempo, a solicitud de un número apreciable de los vecinos del territorio respectivo, y previa comprobación de las condiciones requeridas, podrá elevar a la categoría de Intendencia una cualquiera de las Comisarías”.

El artículo transcrito busca señalar una diferencia de categoría entre los territorios nacionales, indicando cómo una Comisaría puede llegar a ser Intendencia. Allí sólo es digno de observar que la descentralización regional que la Ley trata de establecer no es completa, pues no se habla de independencia absoluta de las entidades seccionales para los asuntos regionales, sino simplemente de grados de participación en su administración. Se explica esto por la imposibilidad de salvar el escollo constitucional consistente en la dependencia al Gobierno a que están sujetos los territorios nacionales, lo que hace la descentralización que la Ley comentada trata de realizar, algo un poco artificiosa.

Por el artículo 3°. se hizo la división interior de las Intendencias y comisarías, estableciéndose que las entidades inferiores en éstas son Corregimientos Comisariales y en aquéllas municipios y Corregimientos Intendenciales, admitiéndose, sin embargo, la existencia de municipios en las Comisarías en los casos en que se reúnan las condiciones legales y el Gobierno lo juzgue conveniente.

Los municipios de los territorios nacionales quedan asimilados a las entidades que tienen esa calidad en la República. Con la disposición del artículo 3°. se propuso el legislador solucionar la laguna existente en la Ley, puesto que la Constitución dice de los Departamentos

que se dividen en Municipios, olvidándose que las condiciones de hecho que exigen esa calidad legal se presentan también en los territorios nacionales. De ahí que no obstante la ausencia de disposiciones claras, siempre hubieran subsistido entidades municipales en los territorios nacionales, aunque se discutiera su calidad jurídica, lo que en adelante no ocurrirá, pues la Ley dio solución precisa al problema.

El artículo 4°. está destinado a determinar la calidad jurídica de las entidades creadas por el 3°. Al efecto, estatuye:

“4°. — Corresponde al Gobierno Nacional, en las Intendencias y Comisarías, crear y suprimir Municipios y Provincias y agregar o segregarse términos municipales, con arreglo a la base de población y demás condiciones que determinen las Leyes sobre la materia; y crear, organizar y suprimir Corregimientos Intendenciales o Comisariales. Los Municipios se regirán, en cuanto a su personería; representación; régimen administrativo, judicial, fiscal y electoral; derechos; facultades y obligaciones, por las normas legales y reglamentarias que regulan los demás del país, salvo lo dispuesto en esta Ley. Los Corregimientos Intendenciales y Comisariales no formarán parte de ningún Municipio; serán administrados por el respectivo Intendente o Comisario, en la forma y con la asesoría que el reglamento determine, y las contribuciones y demás rentas de carácter municipal que se establezcan y recauden en el Corregimiento no podrán ser invertidas sino en su propio beneficio”.

En cuanto a los Municipios el artículo transcrito no trae ninguna innovación a nuestro derecho público positivo, y por eso no hace falta que me detenga en el análisis de lo relacionado con ellos. Como instituciones nuevas aparecen los Corregimientos, que no tienen una personería jurídica propia, ni una jerarquía administrativa, ni un patrimonio afectado a una gestión pública, por lo cual no pueden ser considerados como entidades de la organización administrativa. La división administrativa a que ellos responden es simplemente un instrumento para la acción local en manos de la organización regional más amplia de que forman parte.

Aunque no en forma explícita, aparece que el sistema tributario municipal se les afecta a los corregimientos con el fin de atender a la marcha de los servicios de interés local. Como no existen Concejos Municipales que establezcan los impuestos y elaboren los presupuestos, se plantea la cuestión de a quién corresponde la ejecución de esos ac-

tos en relación con los Corregimientos. Como la Ley no da solución expresa a este problema, debe deducirse que corresponde al órgano público a cuyo cargo se encuentran, es decir, al Intendente o Comisario, obrando de acuerdo con las disposiciones reglamentarias de la Ley, según lo estatuye el artículo que vengo comentando.

Como los Corregimientos Comisariales e Intendenciales carecen de subjetividad jurídica, no se les puede afectar un patrimonio, por lo cual se dispone que las rentas de carácter Municipal establecidas y recaudadas en su territorio, se invierten en beneficio de éste.

El artículo 5°. extiende a las Intendencias y Comisarías y a los Municipios existentes en ellas, los beneficios del artículo 182 de la Constitución Nacional, que garantiza para las entidades descentralizadas regionalmente, la patrimonialización. Dice el referido artículo:

“Artículo 5°. — Los bienes y rentas de las Intendencias y Comisarías, así como los de los Municipios respectivos, son propiedad exclusiva de cada uno de ellos, y gozan de las mismas garantías que las propiedades y rentas de los particulares”.

Creo que no esté por demás advertir cuál es la interpretación exacta del artículo 182 de la Constitución Nacional, que también debe darse al artículo que acabo de transcribir. No se trata de que los bienes y rentas de las entidades públicas estén sujetos al mismo derecho que los de los particulares, sino simplemente que en frente a sus patrimonios, la acción de la Nación tropieza con las mismas limitaciones que las propiedades de particulares, de manera que no puede tomarlas para sí sino mediante los procedimientos ordinarios.

El artículo 6°. dispone;

“Artículo 6°. — Los Municipios y Corregimientos Intendenciales y Comisariales tienen derecho a una participación en las rentas de carácter seccional, que no podrá ser inferior a un veinte por ciento (20%) sobre los licores monopolizados, cervezas y consumo de tabaco, ni a un diez por ciento (10%) sobre las demás ordinarias. Pero el Gobierno Nacional podrá disponer que hasta un setenta por ciento (70%) del total de dichas participaciones les sea retenido para la constitución de un fondo especial, que no se confunda con los fondos intendenciales o comisariales ordinarios, y que se destine precisamente a la ejecución por el Intendente o Comisario, de las obras públicas que el res-

pectivo Concejo Municipal determine o que interesen a los Corregimientos Intendenciales o Comisariales; e igualmente podrá disponer que todas las participaciones que correspondan a estos últimos, se inviertan en los gastos ordinarios que su administración demande, sin perjuicio de que con los fondos de la respectiva Intendencia o Comisaría se supla cualquier faltante por este concepto”.

Se sigue con este artículo el sistema implantado desde 1909 en relación con las rentas departamentales, de que en ellas tengan participación los Municipios. Como a las Intendencias y Comisarias se les han concedido las mismas rentas que a los departamentos, las organizaciones territoriales existentes dentro de ellas gozarán de iguales prerrogativas en relación con esas rentas, que los Municipios en los Departamentos. Sin embargo, se introducen variaciones dignas de notar. La primera de ellas consiste en la concesión de participaciones a los Corregimientos. Estos, como se ha visto ya, no forman parte de ningún Municipio, pero tampoco tienen una calidad jurídica definida. Si a los territorios que los forman no se les concediera participación especial en las rentas seccionales, habría una desigual repartición de éstas, vulnerándose la justicia, y condenando las regiones a una centralización patrimonial que les haría sus posibilidades de progreso demasiado precarias. Por eso, para los Corregimientos también hay participaciones, pero debido a que no son sujetos de derecho, siguen esas participaciones la suerte de las demás rentas municipales que también se les han adscrito: manejadas por la Intendencia o Comisaría, se invertirán en su beneficio.

Debiendo la sección atender a la administración ordinaria de los Corregimientos, requerirá de fondos para hacerlo. Los Municipios atienden a su propia administración con los diferentes recursos con que cuentan, por lo cual quedarían los Corregimientos en situación privilegiada si con los fondos comunes de la Intendencia o Comisaría se atendiera a la referida administración. De ahí que el artículo que comento estatuya la facultad de que a la administración ordinaria en los Corregimientos se atienda con las participaciones a que tienen derecho.

La otra modificación incorporada al sistema de participaciones consiste en el control administrativo por parte del Intendente o Comisario sobre las inversiones de las participaciones en los Municipios o Corregimientos. Respecto a estos últimos la previsión sobra, puesto

que es la Intendencia o Comisaría la que administra el patrimonio afectado a su beneficio. En relación con los primeros, se deja al Concejo Municipal la facultad de decidir la inversión, pero se faculta al Gobierno Nacional para que disponga que hasta un setenta por ciento (70%) de las participaciones sean retenidas para la ejecución de Obras Públicas, por el Intendente o Comisario, fijadas por el Concejo.

Si partes del territorio nacional no lo son de un distrito municipal, se suscita el problema de quién ejercerá la jurisdicción que las Leyes atribuyen a los Jueces Municipales. A su solución atiende el artículo 7°, que dispone:

“Artículo 7°. — Las funciones correspondientes a los Jueces Municipales serán llenadas en los Corregimientos Intendenciales y comisariales, por Jueces Territoriales, cuyo número, período, jurisdicción territorial, modo de nombramiento, asignación y personal subalterno determinará el reglamento”.

Por el artículo 8°. se dispone que las Intendencias y Comisarias gozarán en las rentas nacionales de las mismas participaciones que los Departamentos, garantizándose así la equitativa distribución de los fondos públicos, puesto que habría una injusticia si unas entidades tuvieran participaciones en determinadas rentas y otras nó.

Pasando a la organización de las funciones públicas en los territorios nacionales, la Ley en su artículo 9°. crea los Intendentes y Comisarios en los siguientes términos:

“Artículo 9°. — En cada Intendencia o Comisaría habrá un agente inmediato del Gobierno, de su libre nombramiento y remoción, denominado Intendente o Comisario, según el caso; su funciones serán análogas a las de los Gobernadores, con las restricciones y adiciones que les señale el Gobierno, el cual podrá revisar y revocar todos sus actos”.

Vuelve aquí el legislador a emplear un sistema errado para formular principios, puesto que se limita a hacer extensivo, por analogía, el derecho que fija las funciones de los Gobernadores, a los Intendentes y Comisarios. Esta observación tiene importancia, porque habrá muchas ocasiones en que es imposible decir hasta dónde las competencias de los Gobernadores son compatibles con el régimen constitucional y legal de los territorios nacionales. El texto mismo del artículo comentado me da la razón: si expresamente se les atribuye a Intendentes y Comi-

sarios la calidad de agentes inmediatos del órgano ejecutivo central, semejante a la que tienen los Gobernadores, se cuida el legislador de designarlos Jefes de la Administración Seccional, función ésta que desde el punto de vista administrativo es la más importante de los Gobernadores. No podía hacerlo, por cuanto la Constitución ha dicho que los territorios nacionales se encuentran sometidos directamente al Gobierno Central, de manera que había un obstáculo superior para verificar la identificación que se pretendió hacer.

Dada la dependencia administrativa de Intendencias y Comisarias al Gobierno, no se les dota de una jerarquía propia, encabezada por Intendentes y Comisarios, sino que a éstos se les somete a la dirección gubernamental, que implica la sumisión permanente a la jerarquía nacional. Por lo tanto, por este aspecto puede afirmarse que uno de los elementos esenciales de la descentralización regional falta en la organización dada a los territorios nacionales.

Podrá, pues, el Gobierno ejercer su poder jerárquico nombrando y removiendo los Intendentes y Comisarios, dándoles las órdenes que juzgue necesarias para sus labores, con facultad para revisar y revocar todos sus actos, cualquiera que sea la índole de ellos.

Entonces, qué facultades corresponden a los funcionarios creados por la Ley. Les queda una categoría superior, mas no autónoma, en la administración seccional, tocándoles, en consecuencia, el ejercicio del poder jerárquico sobre todos los demás organismos y funcionarios de la respectiva administración, y además poderes de gestión de los servicios públicos, poderes de revisión de actos municipales, poderes de representación de la persona jurídica en las mismas condiciones que los Gobernadores en relación con los Departamentos, poderes de ejecución presupuestal y, en general, todos aquellos poderes propios de un director administrativo, sujetos sin embargo a la permanente dirección del Gobierno.

En el artículo 1°. se había hablado de que el Gobierno Nacional ejercería en las Intendencias las funciones de las Asambleas Departamentales, pero a regular esa atribución viene el artículo 10, que dice:

“Para el ejercicio de las funciones que en los Departamentos corresponden a las Asambleas Departamentales, el Gobierno Nacional estará asesorado, en cada una de las Intendencias, por una corporación denominada Consejo Intendencial, integrada por delegados de todos los

Municipios y Corregimientos intendenciales. El Gobierno señalará el número de los delegados o consejeros, para cada Intendencia; el sistema y la oportunidad de su elección; el período fijo, la remuneración y los viáticos de los consejeros; el personal de la Secretaría y las normas reglamentarias del funcionamiento de los Consejos. Y prescribirá, además, con sujeción a la presente Ley, todo lo relativo a derechos, obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades de los Consejeros; facultades y prohibiciones de los Consejos, y clasificación, nombre, tramitación, objeciones, sanción y fuerza obligatoria de los actos de éstos”.

Pretendiendo asimilar más la administración de las Intendencias a la departamental, se crea unos Consejos asesores del Gobierno Nacional. Si tienen esa calidad, sus decisiones no podrán pasar de ser simples conceptos. Se trata de organismos de administración consultiva y no deliberante, a los cuales no les corresponde la iniciativa de la acción de la administración, que ha quedado reservada al Gobierno, en cuanto éste conserva para sí la calidad funcional de las Asambleas Departamentales. Sin embargo, al final del artículo a que vengo refiriéndome, se insinúa que los Consejos Intendenciales podrán tener facultad para ejecutar actos que trasciendan a la mera labor de asesoría, puesto que se habla de que el Gobierno reglamentará esos actos y dirá la fuerza que les corresponde. Pero el Gobierno, dada su posición constitucional en relación con los territorios, no podrá darle una fuerza que implique una supeditación a sus propias funciones, que son indelegables.

Los artículos que en seguida transcribo, tratan del funcionamiento de los Consejos Intendenciales, y sobre ellos hablaré en conjunto.

“Artículo 11. — El Gobierno podrá disponer que en las deliberaciones de los Consejos Intendenciales tengan voz y voto los Intendentes, sus Secretarios y otros altos empleados. Los auditores fiscales tendrán voz pero no voto.

“Artículo 12. — El Consejo Intendencial se reunirá, por derecho propio, en la capital de la respectiva Intendencia, cada año, en la fecha y por el tiempo que el reglamento señale para sus sesiones ordinarias. El Intendente, previa consulta con el Gobierno Nacional, puede convocarlo por determinado tiempo a sesiones extraordinarias, durante los cuales se ocupará exclusivamente en los negocios que aquél le proponga o recomiende.

“Artículo 13. — La iniciativa de gastos corresponde privativa-

de las disposiciones contenidas en la Ley debe deducirse que se trata de organismos asesores del Gobierno Nacional y de los Comisarios.

Por último, en el artículo 16, se atribuye a Intendentes y Comisarios en relación con los Municipios de su jurisdicción, facultades de tutela del patrimonio municipal, fuera de las que les corresponden por las leyes, en los mismos términos de los Gobernadores, por tener, en general, las facultades de éstos.

He querido que este ensayo sea una simple exposición del régimen nuevo de los territorios nacionales, mas no debo terminarlo sin decir el concepto que acerca de él me he formado. Como lo he dicho con oportunidad de las diferentes disposiciones comentadas, la Ley 2ª. ha venido a solucionar problemas que desde hace mucho tiempo estaban afectados por carencia de regulación jurídica. Sin embargo, debido a la sujeción al Gobierno Nacional que se consagra en la Constitución, el legislador se ha visto muy limitado para dar una organización completa a la administración territorial, lo que le ha obligado a ser vago e incongruente. La Ley se resiste, además, de ser un estatuto que trata de organizar haciendo extensivas disposiciones preexistentes de otros estatutos, lo que se presta a que su aplicación pueda verse rodeada de escollos interpretativos difíciles de superar. Considero que lo mejor es proceder a hacer las reformas constitucionales indispensables para dar a los territorios nacionales una reglamentación que permita la mejor realización de su administración.

EL CONCURSO DE DELITOS EN LA TEORIA Y EN LA LEY

CONSIDERACIONES GENERALES

Dos escuelas penales de orientación plenamente definida, se han disputado en el terreno científico el dominio en la imposición de los principios de legislación positiva, que dentro de los diversos pueblos deben regular las instituciones penales. Son ellas: la Clásica y la Positiva; la primera sistematizando en un todo armónico el cúmulo de normas y criterios que sin una autonomía perfecta formaban mas bien parte integrante de las elucubraciones de los filósofos, sin preocuparse de estudiarlos con el carácter de ciencia independiente que regulara en forma íntegra todo lo relacionado con el delito, la pena y el delinciente. Obra ésta, suficiente por sí sola, para que la memoria del gran maestro de Pisa, Francisco Carrara y sus prosélitos, merezca la admiración de las generaciones.

Sus preceptos han orientado muchas legislaciones con una finalidad altamente científica, puliendo al derecho penal de todo matiz bárbaro que tan común había sido antes de la aparición del período científico cuyo propulsor indudablemente fué el marqués de Beccaria, quien tal vez sin esperar tan eficaces consecuencias, dió origen a una de las más trascendentales revoluciones en la organización jurídica que los diversos países habían señalado en el campo de los hechos ilícitos penales y de las sanciones correspondientes.

Ya nó, como en los tiempos pretéritos, la responsabilidad dejaría ser estrictamente personal; ya la tortura como medio de allegar pruebas incriminativas dejaría de ser sistema predilecto, para relegarse al olvido; ya en fin, para el derecho penal surgía un vasto