

# ESTUDIOS DE DERECHO

REVISTA MENSUAL DEL CENTRO JURIDICO

Director: **IGNACIO NAVARRO O.**

Administrador: **L. NAVARRO OSPINA.**

## SUMARIO

Notas Editoriales.....	2.365
Un Triunfo.....	2.368
Excepción de compensación, <i>Miguel Moreno J.</i> .....	2.385
Prelación de los créditos de la mujer casada en concurrencia con los acreedores del marido, <i>Alfonso Uribe M.</i> ..	2.386
Relaciones del Derecho Administrativo con el Privado y con el Constitucional, <i>Luis Toro Escobar</i> .....	2.390
Esterilidad Parlamentaria, <i>L. Navarro Ospina</i> .....	2.394
Investigación de la filiación ilegítima, <i>L. Ospina Vásquez</i> ..	2.412
Obligaciones naturales, <i>Gabriel Botero Dz.</i> .....	2.423
Malandanzas de una definición de la propiedad: El «lus Abutendi», <i>Narciso Noguera</i> .....	2.426

# ESTUDIOS DE DERECHO

REVISTA MENSUAL DEL CENTRO JURIDICO

---

Director: **IGNACIO NAVARRO O.**

Administrador: **L. NAVARRO OSPINA.**

---

## NOTAS EDITORIALES

Nos corresponde decir algo acerca de la llegada al número ciento de esta Revista, pero antes que todo, es menester hablar acerca de lo que es y representa el Centro Jurídico de la Universidad de Antioquia, del cual es órgano propio la Revista «Estudios de Derecho».

El Centro Jurídico se formó merced a iniciativa del benemérito profesor de la Escuela: doctor Climaco A. Paláu, hace ya más de una decena de años y tiene por objeto, como lo dicen sus Estatutos, el estudio del derecho en general y especialmente del colombiano; el enaltecimiento de la profesión de abogado; servir de apoyo a los intereses del débil; propender por el progreso de la Facultad de Derecho; trabajar por la unión de los estudiantes colombianos; contribuir al acercamiento entre Colombia y las Naciones hispanoamericanas y velar por el cumplimiento estricto de la Constitución y leyes de la República y por el prestigio de la administración de justicia.

Lo integran estudiantes de todos los cursos de la Facultad y a él han pertenecido distinguidas personalidades, que hoy descuellan en la Política, en el Foro y en la Magistratura, cuyos nombres creemos inútil consignar aquí por ser de todos conocidos.

Las reuniones del Centro han sido y son en la actualidad semanales, existiendo la costumbre, hoy ya ley consignada en los Estatutos, de que antes de discutirse asunto alguno, uno de los socios llamado por orden alfabético, debe dictar una conferencia sobre algo relacionado con los estudios jurídicos.

Pero el principal timbre de honor para el Centro Jurídico, es el de representar un avance de consideración

hacia la unión y la solidaridad de los Estudiantes, pues por su medio, estos se conocen mejor y se tratan con más frecuencia. Cosa esta que no sucede, según hemos podido observarlo, en las otras facultades de la Universidad, lo que es muy de sentirse, porque este trato mutuo, este intercambio de ideas y de impresiones contribuye de una manera eficaz a que reinen la cordialidad y la unión entre ellos, cosa esta indispensable para poder alcanzar de quien corresponda, las reformas que hacen falta para el mejor estar del gremio y que las necesidades de los tiempos que corren reclaman con urgencia. Además, como consecuencia de esa unión y confraternidad entre los Estudiantes de las Facultades, no puede menos de surgir luego la unión y solidaridad profesionales, la cual no existe, ni mucho menos, entre nosotros, a diferencia de lo que ocurre en todas las naciones civilizadas del mundo. Y esto por nuestro modo de ser marcadamente individualista, o egoísta, que lo mismo da, y debido a lo que se quiera, raza, clima, topografía del país, etc., etc. El hecho es que el individualismo llevado al último extremo predomina entre nosotros, y en éste mayormente todavía que en los demás Departamentos de la República.

Júzguese pues, si será cosa digna de admirarse que el Centro Jurídico haya subsistido entre nosotros por más de diez años y efectuándose sus reuniones durante todo ese lapso de tiempo con una regularidad casi constante.

Cierto que en algunas épocas, ha parecido próximo su fin: cierto que en veces la exageración desmedida y la falta de tolerancia, han hecho peligrar su existencia: Pero a Dios gracias, en esas épocas difíciles, no han faltado espíritus tesoneros, enérgicos, que se han sobrepuesto a esas dificultades y en lugar de desanimarse y darse por vencidos, se han hecho cargo de ellas, las han allanado con serenidad y patriotismo y han seguido luchando por la Idea. Por virtud de esos hombres el Centro Jurídico existe todavía y existirá muchos años para bien del Derecho y de la Patria Colombiana.

A poco de principiar sus labores el Centro, fundóse la Revista, siendo sus primeros director y administrador los señores Rafael Botero y Víctor Cock respectivamente. En ella han colaborado en unión de los Estudiantes casi todos los profesores de la Escuela y muchísimos abogados del país, y ultimamente, los notables médico—legistas, doctores Jorge Sáenz y J. M. Lombaña Barreneche han honrado sus columnas con interesantes estudios sobre cuestiones cardinales de Medicina Legal.

Como es bien sabido, entre nosotros, ni aún las Re-

vistas Literarias, es decir, aquellas que con sus producciones tratan de amenizar por un rato la vida, ni aun esas decimos, han podido prosperar en esta Antioquia nuestra, mercantil y práctica, no obstante haber estado muchas de ellas atendidas por verdaderos maestros del buen decir que también a la par que negociantes los hay en esta privilegiada sección de la República.

Si esto sucede a las Revistas literarias, ¿qué no sucederá a los de índole meramente científica como la nuestra?

Si aún los diarios políticos fracasan económicamente en nuestra tierra, ¿qué rendimiento podrá dejar en la misma una Revista mensual y científica?

De aquí, que el Gobierno Deptal, haya venido en varias ocasiones a prestarle su apoyo, por medio de subvenciones que, aunque exiguas, han bastado para prolongar su existencia.

Y a fe nuestra, que esa pequeña suma de dinero está bien empleada, pues con ella contribuye el Gobierno a una labor altamente benéfica y de trascendental importancia, cual es la de educar a las gentes, especialmente a los administradores de la justicia, en el conocimiento del verdadero derecho y en los adelantos del mismo.

A nadie se oculta la importancia y conveniencia de esa misión, pues en un país donde a más de haber leyes deficientes, como en el nuestro, haya jueces y abogados ignorantes, necesariamente habrá atraso en el mismo.

Pero no se crea que cuando ha faltado el apoyo del Gobierno, esta Revista se ha paralizado también. Nó, y en esto precisamente estriba el mérito del Centro Jurídico. En varias ocasiones, ora por penuria del Tesoro Deptal., ora por otras causas distintas, se ha visto privada del susodicho apoyo oficial; y entonces, los socios del Centro han echado mano de sus ahorros estudiantiles y han seguido adelante. Por eso, es que nuestro corazón se llena de entusiasmo al verla alcanzar hoy, triunfante, el número ciento.

Las Asambleas Deptales, especialmente las de los años 1.913, 1.920 y 1.921 son acreedoras a nuestro agradecimiento pues han contribuido lo mismo que algunos abogados de la ciudad a que esta publicación perdure.

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA  
MEDALLA  
BIBLIOTECA  
DIRECCIÓN

Nombres de los Directores y Administradores que ha tenido la revista «Estudios de Derecho» desde el N.º 1 hasta el N.º 100.

## DIRECTORES

1.912  
Rafael Botero R.  
1.913  
Manuel Ocampo  
Francisco Cardona S.  
1.914  
Francisco Cardona S.  
1.915  
Rafael H. Duque  
1.916  
Ignacio Duque  
1.917  
Jorge Agudelo Z.

1.918  
José de J. Gómez R.  
Jorge Agudelo Z.  
1.919  
José de J. Gómez R.  
Andrés Rivera T.  
1.920  
José Luis López  
1.921  
Gabriel Botero Dz.  
1.922  
Eduardo Orozco Ochoa  
Samuel Escobar  
1.923  
Ignacio Navarro.

## ADMINISTRADORES

1.912  
Víctor Cock  
1.913  
Florencio Arango F.  
Agustín Jaramillo A.  
1.914  
Agustín Jaramillo A.  
Jesús M. Marulanda B.  
1.915  
Jesús M. Marulanda B.  
1.916  
José de J. Gómez R.  
José R. Vásquez  
1.917  
José de J. Gómez R.  
José Manuel Mora V.

1.918  
Federico Barrientos  
Luciano Rodríguez Mira  
1.919  
Carlos E. Gómez  
Jorge López S.  
1.920  
Eduardo Orozco Ochoa  
1.921  
L. Navarro Ospina  
1.922  
Luis Toro Escobar  
Manuel M. Chavarriaga  
1.923  
Antonio Jaramillo E.  
L. Navarro Ospina.

## UN TRIUNFO

El Centro Jurídico en su reunión del 30 de abril de 1923 aprobó la siguiente proposición: «El Centro Jurídico de la Universidad de Antioquia protesta contra la flagrante violación de la Constitución y las leyes, llevada a cabo por la mayoría de la Asamblea Departamental de Antioquia de 1923 con la aprobación del Proyecto de Ordenanza sobre Reorganización Administrativa». Posteriormente, en su reunión del 7 de mayo, el Cen-

tro aprobó unánimemente la siguiente proposición: «Nómbrese por el Presidente del Centro una comisión de dos de sus miembros, para que demande ante el H. Tribunal de lo Contencioso Administrativo la nulidad de la Ordenanza N.º 44 de 1923....»

En cumplimiento de esta proposición los señores socios Ignacio Navarro Ospina y Obdulio Gómez entablaron el juicio correspondiente ante el Tribunal Administrativo de Medellín. Acumulada la demanda de los representantes del Centro Jurídico a las entabladas por el Fiscal 1.º del Tribunal Superior y por el doctor Fernando Isaza, el Tribunal Administrativo ha declarado la nulidad de la Ordenanza 44 de 1923; obteniéndose, por tanto, el triunfo de la Constitución y Leyes que habían sido violadas.

A continuación publicamos la demanda de los señores Navarro Ospina y Gómez, el resumen de las alegaciones del último, parte de la sentencia y el salvamento de voto del doctor Alfonso Uribe Misas. Por falta de espacio no publicamos otros documentos y la otra parte de la sentencia.

## DEMANDA

Señores Magistrados del Tribunal Contencioso Administrativo:

Nosotros Obdulio Gómez e Ignacio Navarro Ospina, ambos mayores de edad y vecinos de este Distrito, comisionados por el Centro Jurídico de la Universidad de Antioquia, pero obrando únicamente en nuestro carácter de ciudadanos de Colombia y con apoyo en el Art. 52 de la Ley 130 de 1913, pedimos que por ese Tribunal se declare en sentencia definitiva y formal lo siguiente:

1º Que no existe la llamada Ordenanza N.º 44 sobre Administración Departamental publicada en los Nos. 2142 y 2143 de la «Gaceta Departamental» de Antioquia, que lleva nota de sanción de fecha 2 de mayo de 1923.

2º Subsidiariamente para el caso de que no hagáis la declaración anterior, os pedimos declaréis que dicha Ordenanza es nula por ser contraria a disposiciones legales y constitucionales.

3º Subsidiariamente para el caso de que no hagáis alguna de las anteriores declaraciones, os pedimos que declaréis nulos los Arts. 1.º, 9.º y 10.º de dicha Ordenanza.

Son hechos principales:

1º Según consta en el Acta N.º 36, correspondiente a las sesiones del día 18 de abril de 1923, se abrió ese día el segundo debate al Proyecto de Ordenanza sobre Administración Departamental.

2º Ese mismo día, como se lee a renglón seguido en el Acta citada, se puso en discusión el Art. 1.º del Proyecto, que había sido modificado por la Comisión que lo estudió para segundo debate.

3º Según consta en el Acta N.º 40 correspondiente a la se-

sión del día 22 de abril de 1923, ese día, después de declararse la Asamblea suficientemente instruída sobre todo el Proyecto, se cerró el segundo debate de éste.

4° Durante todo el tiempo que duró el segundo debate de dicho Proyecto, de los artículos que lo integraban, sólo fue leído y puesto en discusión el primero de ellos.

5° El único debate que se tramitó legal y reglamentariamente fue el primero: los otros, que eran necesarios para que el Proyecto fuera Ordenanza, nó.

6° Al ser devuelto objetado parcialmente por la Gobernación el Proyecto en cuestión, por medio de una simple proposición y sin haber sido éste retraído a segundo debate, se declararon infundadas por la Asamblea las objeciones del Gobernador.

En resumen no existe tal Ordenanza porque en su expedición no se observaron los requisitos exigidos por la Constitución y las Leyes de esta República y por el Reglamento de la misma Asamblea, viclándose entre otras disposiciones, los artículos 101 y 108 del C. P. y M. y 1° de la Ley 111 de 1913 que pertenece al mismo Código, y un sinnúmero de disposiciones reglamentarias.

Suponiendo que hubiese sido tramitada, dicha Ordenanza, legal y reglamentariamente, sus artículos 1°, 9° y 10° son nulos por ser contrarios, entre otras disposiciones constitucionales y legales, a los Arts. 47, 49, 54 y 59 del Acto Legislativo Número 3 de 1910; Art. 3° de la Ley 84 de 1915: 97, 98 (inciso 2°) y 99 de la Ley 4ª de 1913, Art. 127 de la misma Ley y 59 de la Constitución Nacional y demás concordantes.

Acompañamos a esta demanda debidamente autenticado un ejemplar de los números 2142 y 2143 de la «Gaceta Departamental» y otro de los Reglamentos de la Asamblea Departamental.

Medellín, a 15 de mayo de 1923.

Señores Magistrados.

IGNACIO NAVARRO OSPINA

OBDULIO GÓMEZ

## ALEGATO

Resumen escrito de la alegación oral presentada por Obdulio Gómez, como comisionado del Centro Jurídico de la Universidad de Antioquia, al debatirse la nulidad de la Ordenanza 44 de 1923, ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo.

Señores Magistrados:

Os presento el resumen de mi alegación oral de ayer en la audiencia celebrada con motivo de la demanda de nulidad de la Ordenanza 44 de 1923, sobre Administración Departamental, y lo hago poseído del más profundo acatamiento, tanto por la alta

entidad que representáis en hora buena, como por vuestras personas en particular.

Cuando fue sancionada la célebre Ordenanza N° 44 del presente año, tuve el honor de proponer ante el Honorable Centro Jurídico de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, la idea de demandar la nulidad de esa Ordenanza, no obstante haberla solicitado ya el Doctor Fernando Isaza y el Señor Fiscal 1° del Tribunal Superior.

Esta proposición fue acogida generosamente por todos mis compañeros, y fuí, en consecuencia, uno de los comisionados para representar al Centro ante este Honorable Tribunal; tengo que decir, sí, en descargo del Centro Jurídico, que el nombramiento hecho en mí no obedeció a dotes de competencia en estas materias, sino al entusiasmo con que he sostenido siempre la inconstitucionalidad e ilegalidad de la Ordenanza.

Con esta demanda, que vino en repetición de lo que ya tenían solicitado los primeros demandantes, no quisimos los del Centro Jurídico llover sobre mojado de manera necia e inútil, sino hacer un acto de presencia al lado de la Constitución y de la Ley, amenazadas por el caos de descomposición y desorganización que entraña la Ordenanza 44. Ha querido el Centro contribuir con su ladrillo a la construcción del dique que debe mantener a raya toda corriente de desorganización que amenace invadir el campo a que solo es permitido entrar por los caminos de la Constitución y de la Ley.

La división que en las Asambleas de los últimos años se ha venido iniciando debido a las diferentes tendencias manifestadas por sus miembros, de los cuales unos se han llamado Centralistas y otros Municipalistas ha llevado su brecha hasta la cima con la expedición de la Ordenanza 44 de 1923. Mediante esa Ordenanza los Municipios adquieren una autonomía absoluta en lo concerniente a la recaudación e inversión de sus rentas y administración de bienes.

Esa Ordenanza, que viola varios preceptos constitucionales y legales, es el sistema de administración más reñido con la economía, más contrario a los principios científicos de administración.

La descentralización administrativa, que para los Departamentos resulta provechosa, puesto que facilita y simplifica el mecanismo de la administración fiscal, resulta excesivamente exagerada para los Municipios en la forma en que lo quiere establecer esta Ordenanza; y la exageración de todo principio, trae consigo el germen de descomposición de ese principio, la cual no se hace tardar en sus efectos, cuales son los de provocar la reacción contraria. Así, no es de dudarse que la Ordenanza 44 vaya de cabezas, sin preverlo, a la centralización más absoluta, lo que al Departamento sería otro inconveniente.

Los comisionados del Centro Jurídico hemos circunscrito una de las faces del problema a la nulidad de los Arts. 1°, 9° y 10°, porque creemos que son los Artículos capitales, el sistema sobre que está encarnada la Ordenanza, anulados los cuales, los demás quedan inexistentes por falta de objeto y de armonía.

El Art. 1º dispone instituir una Junta Asesora de la Administración Departamental, que se denominará Junta Departamental de Hacienda y Fomento. Esta Junta, que la Ordenanza llama «Junta Asesora», no es junta que aconseja, sino junta que ejecuta. Para verificar esta aserción, basta leer los artículos siguientes de la Ordenanza; el párrafo 1º del Art. 4º empieza por dar a esa junta asesora la facultad de nombrar otras juntas que allí se llaman Juntas Seccionales y Municipales de Hacienda y Fomento.

Siguen después los Arts. 5º, 7º, 8º, en sus párrafos 1º y 2º; 12, 13, 19, 21, 24, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 35 y 46, dando a la decantada Junta Asesora facultades que corresponden por ley a otras Autoridades, tales como la creación de empleos, señalamiento de funciones y sueldos, y sometiendo al Gobernador del Departamento a un triste y ridículo pupilaje.

Asesorar quiere decir aconsejar. Una Junta Asesora no sería, pues, más que una Junta Aconsejadora, pero jamás una Junta Ejecutora. La Junta Auxiliar o Comisión Patriótica que pudiera encajar dentro del Art. 331 de la Ley 4ª de 1913, no puede llevar consigo, por otra parte, la facultad de crear nuevas Juntas, equilibrar Presupuestos, ni revisar tarifas, ni elegir nuevas Juntas, ni crear y suprimir empleos, ni señalarle atribuciones, ni comprar para el Departamento acciones de Ferrocarril, ni, en una palabra, asumir la suprema autoridad en materia de empréstitos departamentales, como lo quiere el Art. 33.

He sido un poco minucioso en el exámen de este artículo, para poderos decir que esta Junta tiene un carácter perfectamente general, que está revestida de los poderes más ilimitados, poderes que la misma Ley ha sido esquiva de poner en manos del Gobernador, que es la suprema Autoridad Administrativa del Departamento.

En las atribuciones que la Ley tiene concedidas a las Asambleas no se encuentra la de instituir Juntas de carácter general para la administración de todos los bienes y rentas departamentales; únicamente pueden, de conformidad con el Art. 331 de la Ley 4ª de 1913, auxiliar sus trabajos con el concurso de juntas o comisiones patrióticas, *en ramos especiales*, pero jamás entregar la Administración Departamental, de manera íntegra y absoluta, en manos de una Junta que ha de ejercer funciones encomendadas directa y privadamente a la Asamblea, delegando ésta facultades que son indelegables.

Muy conocido es el principio constitucional en virtud del cual las autoridades públicas no pueden ejecutar otros actos que aquellos a que expresamente los autoriza la Ley; toda ejecución de actos que no estén ordenados exactamente, implica para las Autoridades extralimitación en el ejercicio de sus funciones, y las hace responsables de conformidad con el Art. 20 de la Constitución.

Es nulo, pues, el Art. 1º de la Ordenanza 44 de 1923, porque sin autorización legal ni constitucional establece una Junta Administradora de carácter general para todos los bienes del Departamento, y esta extralimitación de funciones pugna abiertamente con el citado Art. 20 de la Constitución Nacional.

El Art. 9º establece una división fiscal en la Administración Departamental, no sólo en lo relacionado con la recaudación de las rentas e inversión de ellas, sino también en cuanto a la Administración de los bienes y realización de obras públicas.

Según el Art. 49 del Acto Legislativo N° 3 de 1910, los Departamentos se dividen en Distritos Municipales. Fuera de esta división, no puede darse otra que no haya sido dispuesta o fijada por la Ley, como lo insinúa la parte final del artículo citado.

Si únicamente ha dicho el Art. 131 de la Ley 4ª de 1913 que los Departamentos continuarán divididos en provincias, toda otra división hecha por la Asamblea es nula por falta de atribuciones para hacerla.

El Art. 10 de la Ordenanza establece la división del Departamento en seis zonas fiscales, lo que también pugna con el Art. 49 del Acto Legislativo ya citado, puesto, que conforme a él solamente la Ley puede hacer divisiones diferentes de las de Distritos Municipales.

Después del análisis que de la Ordenanza han hecho el señor Gobernador en su bien elaborado pliego de objeciones, el señor Fiscal del Departamento y el Dr. Clodomiro Ramírez, nada ha quedado que decir acerca de la ilegalidad de la Ordenanza; todo esfuerzo que me propusiera hacer resultaría cansón y redundante, aparte de la claridad con que aparecen las razones en pro de la nulidad.

No quiero ocuparme tampoco acerca de la inconveniencia que para el Departamento traería la vigencia de la Ordenanza 44; ella por sí misma se recomienda como el récord del desacuerdo administrativo, y como pasto abundante para las intriguitas parroquiales; tampoco quiero entrar en discusión acerca de la competencia y acierto con que los gamonales de los pueblos pudieran recaudar e invertir los fondos correspondientes a sus Municipios; me abstendré de exponeros el por qué es altamente antieconómico para el Erario el sostenimiento de ciento once juntas que son las que hasta aquí tiene creadas la Ordenanza, una de las cuales estará reunida por lo menos seis meses en el año, y doce administraciones seccionales; anoto, sin embargo, que conforme al Art. 5º la Junta Departamental creada por la Ordenanza puede seguir creando juntas, y probablemente creará éstas con la facultad de que puedan a su vez crear otras, y éstas otras, y otras, etc. Estamos, pues, ante un caso terriblemente precoz de reproducción de juntas. Quiero pasar por alto las facultades omnímodas concedidas a la Junta por los Arts. 31, 32 y 33; no quiero, tampoco, hacer alusión alguna al nidal de empleados públicos que en cada pueblecito viene a crear esta Ordenanza, ni quiero estudiar si cada administración seccional o Junta Municipal de Hacienda y Fomento recaudará con qué pagar al tren de empleados que habrá de establecer.

Sin cuidado me tiene, en una palabra, la posibilidad muy remota de que la Ordenanza 44 llegara a regir en el Departamento; ella es, como ya dije, un hacinamiento de juntas y más juntas, sin plan ni orientación científica ninguna, un castillo de

naipes con su torre más pesada que su base, el cual caerá por la culpa de su propio peso. No es otra cosa que un fecundísimo incubadero de empleados públicos que viene a recargar y a complicar inútilmente y de manera excesivamente costosa el rodaje administrativo.

Otra cosa es la que yo miro; otro es el móvil que me induce a atacar esta Ordenanza con la medida de mis pocas fuerzas: es por lo que ella tiene de violatoria de la Constitución y de las leyes, por lo que yo me he apresurado a solicitar que se le corte el paso.

La Constitución Nacional, señores Magistrados, es el sagrado documento que firmaron los individuos que quisieron constituirse en Estado libre, la transgresión de cualquiera de cuyas cláusulas implica un desconocimiento de la fe empeñada. En ese documento se encuentran consignados los derechos y deberes que se conceden al Ciudadano Presidente; los que corresponden al Ciudadano Representante; los que competen al Ciudadano Magistrado; los del Ciudadano Alcalde, y en fin, los que se otorgan al Ciudadano particular.

Hablo en esta ocasión, señores Magistrados, porque la violación de la Constitución Nacional, de ese precioso documento que nos garantiza el derecho de andar libremente por las calles y las plazas y los campos; que nos brinda la libertad de locomoción; de emitir libremente nuestras opiniones en público como en privado; de reunirnos y asociarnos libremente; de ejercer cualquiera profesión honesta y lucrativa sin pertenecer a gremio ni congregación algunas; de hacer solicitudes a las Autoridades y de que nos sean resueltas oportunamente; de no ser molestados por razón de nuestras creencias religiosas, ni perturbados en la paz de nuestros hogares ni en la tranquilidad de nuestros domicilios, la violación de esa Constitución, repito, que nos garantiza en una palabra el derecho de vivir, es quizá el único bien que poseemos los que no tenemos representación social, ni científica, ni política, ni pecuniaria. Desposeernos de este bien es arrancarnos lo único y lo mejor que poseemos, es reducirnos a la condición de parias.

Que tiemblen los infelices cuando el orden constitucional sea roto; que lloren los pequeños cuando los Poderes echen por el camino de la violación constitucional y del prevaricato, que seguramente a ellos y no a los magnates del dinero y del poder perjudicará la arbitrariedad de los que mandan!

Cuando el derecho de un ciudadano ha sido conculcado, cuando ha sido violada una vez la Carta Fundamental, todos los ciudadanos debemos permanecer de pie, porque a todos nos amenaza el peligro de ser atropellados.

Como consecuencia de las razones que he dejado expuestas, termino pidiéndoos muy respetuosamente falléis de conformidad con la demanda.

Señores Magistrados

Medellín, Agosto 28 de 1923

OBDULIO GÓMEZ

## Sentencia del Tribunal Administrativo

La demanda de los Sres. Obedulio Gómez e Ignacio Navarro Ospina se contrae principalmente a solicitar que se declare por el Tribunal que «no existe la llamada Ordenanza número 44 sobre Administración Departamental, publicada en los números 2,142 y 2,143 de la *Gaceta Departamental de Antioquia*, que lleva nota de sanción de fecha 2 de mayo de 1923».

Esta petición se funda en las irregularidades en que se incurrió al expedir la Ordenanza, las cuales anotan los demandantes.

En resumen, dicen los demandantes, «no existe tal Ordenanza, porque en su expedición no se observaron los requisitos exigidos por la Constitución y las leyes de esta República y por el Reglamento de la misma Asamblea, violándose entre otras disposiciones los artículos 101 y 108 del C. P. M. y 1.º de la Ley 111 de 1913 que pertenece al mismo Código, y un sinnúmero de disposiciones reglamentarias».

Hay en consecuencia dos cuestiones que deben ser estudiadas: informalidades contra el orden legal e informalidades de índole contraria a los procedimientos reglamentarios.

Respecto a lo primero ha consagrado la ley este principio fundamental: «Todo Proyecto de Ordenanza debe discutirse y aprobarse en tres debates, en días distintos. En el primero se discute el proyecto en general; en el segundo, se examinarán una a una sus disposiciones; en el tercero, se decide si debe ser Ordenanza tal como quedó en el segundo». (Artículo 101 de la Ley 4.ª de 1913).

Según la misma Ley «es nula toda Ordenanza que, sea contraria a la Constitución y a las leyes, o cuando viole derechos de particulares legalmente adquiridos».

A los Tribunales Administrativos les corresponde resolver de «las cuestiones suscitadas sobre la validez o la nulidad de las Ordenanzas u otros actos de las Asambleas Departamentales correspondientes a sus respectivas jurisdicciones, acusadas ante ellos como violatorias de la Constitución o las leyes, o como lesivas de derechos civiles...».

En el presente caso consta lo siguiente: no se dió el segundo debate de la Ordenanza en la forma prevenida por el Legislador; se declaró la Asamblea, como puede verse en el acta número 40, sesión del día 22 de abril, suficientemente ilustrada o instruida *sobre todo el Proyecto*, cuando apenas se había discutido el artículo primero.

No se examinaron pues, *una a una*, sus disposiciones como lo impone la ley. Falta uno de los debates exigidos; y la Ordenanza, suponiendo legales en sí mismas sus disposiciones, quedó viciada de nulidad, al nacer, desde que en su expedición se violaron mandatos legales, claros y terminantes.

El Consejo de Estado ha dicho que se «debe presumir, en el juicio sobre nulidad de una Ordenanza, que la Asamblea que la expidió obró constitucional y legalmente, mientras no se compruebe lo contrario por los demandantes» .....

Ahora bien: si esa circunstancia se comprueba, si aparece que no se obró legalmente, la lógica lleva sin remedio a consagrar por ese motivo causales de nulidad para el acto materia del juicio. Se ha violado una Ley, y la Ordenanza o Resolución quedaron viciadas en su fuente; las leyes no pueden darles entrada en la vida jurídica.

La nulidad de una Ordenanza, como ilegal, debe declararse, por lo mismo, en dos casos: cuando su texto viola leyes vigentes, derechos adquiridos o la Constitución; cuando, sin violar en su contenido esos preceptos, se violaron las leyes para dictarla o expedirla.

De acuerdo con el Código Civil, la ley es manifestación de la voluntad soberana, manifestada en la forma prevenida en la Constitución Nacional; guardando distancias y estudiando analogías, puede afirmarse que las Ordenanzas deben ser la voluntad de las Asambleas, manifestada en la forma legal de los debates que se impusieron con fuerza obligatoria por el legislador.

Actos nacidos en otra forma; resoluciones dictadas por otro medio, no pueden ser iguales en su naturaleza y resultados a los que se ciñeron a las leyes, pues de lo contrario éstas serían letra muerta. Son hijos de la misma facultad, pero los unos pueden considerarse legítimos y los otros de dañado ayuntamiento.

Esto por lo que hace a violaciones de la ley nacional en el acto de expedir Ordenanzas.

Por lo que hace a violaciones del Reglamento interno de las Corporaciones, no pasa lo mismo. Legalmente se hallan facultadas las Asambleas para dictarse sus propios reglamentos, y dictados éstos deben cumplirlos. Pero la ley no ha erigido en causal de nulidad las infracciones de dichos actos procedimentales y de regulación de trabajos.

Por consiguiente, una declaratoria del juzgador en ese punto extralimitaría sus funciones e introduciría reformas a las leyes.

Es evidente que en muchas ocasiones los Cuerpos parlamentarios cometen abusos; es de diaria ocurrencia que las Corporaciones, como toda colectividad, se salgan de sus límites racionales. De modo especial en Asambleas unicamaristas, donde se carece del contrapeso de otro centro deliberativo de igual o superior categoría, los ánimos enardecidos van más lejos de lo que conviene y de lo que la justicia y la legalidad permiten.

De otro lado: minorías inteligentes y disciplinadas, o Gobernadores que quieran imponer su criterio, tendrán, con la otra norma jurídico-interpretativa, elementos valiosos de combate y medios de triunfo.

En las violaciones reglamentarias existe además necesaria gradación, que sería peligroso dejar al solo criterio del Juez valorarlas; las hay de mera fórmula y de verdadera sustancia y gravedad. No sería sostenible que todas ellas pesaran lo mismo para los efectos de validez de un acto expedido por la Corporación.

Todo esto parece indicar la necesidad de que los legisladores, ahondando en el problema, le brinden solución en las leyes. Es preciso prevenir males mayores que pueden nacer al amparo de los vacíos de la legislación.

Una informalidad reglamentaria, que prácticamente conduce al

desconocimiento de los principios republicanos y que arrebatara derechos a los representantes populares, no debe considerarse tan insignificante como lo sería otra de mera cortesía parlamentaria o de simple formulismo en las actuaciones.

Pero mientras la ley guarde silencio, los que en su nombre administran justicia, no tienen otro camino que ceñirse a sus mandatos claros y definidos.

En el presente caso, ya queda dicho, sólo violaciones constitucionales, legales, o de derechos adquiridos, acarrearán la nulidad de las Ordenanzas.

De la presente consta que no tuvo los tres debates en la forma legal. Las numerosas informalidades contra el Reglamento no pueden tomarse en cuenta para invalidarlas. Las informalidades, violatorias de la Ley, sí.

Mucho respeta el Tribunal, como es debido, las declaraciones de la mayoría de la Asamblea, integrada por juristas, declaraciones en que se afirma que «la Ordenanza sobre reorganización administrativa del Departamento no sólo encaja perfectamente dentro de las disposiciones constitucionales y legales del País, sino que consulta, más que lo que existía antes, el espíritu genuino de la Carta Fundamental de Colombia, y corresponde más lógicamente a los postulados científicos que discurren—como la sangre en las arterias de un organismo vivo—por las reformas que el Constituyente de 1910 incorporó—con el beneplácito del País entero, a fin de cimentar la paz pública y desarrollar la autonomía departamental—en la Constitución Nacional, cuya estructura se levanta sobre los dos grandes principios fundamentales de centralización política y descentralización administrativa».

En el curso de la presente exposición quedan consignadas sus razones para llegar a un resultado perfectamente distinto.

Por tanto, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

Es nula en todas sus partes la Ordenanza N.º 44 expedida por la Asamblea de Antioquia en sus sesiones ordinarias del corriente año.

Notifíquese, cópiese, comuníquese, y si no fuere apelada, consúltese con el Consejo de Estado. Publíquese en los *Anales*.

FRANCISCO DE P. PÉREZ.—JOSÉ URBANO MÚNERA.—El Conjuez. ALFONRO URIBE M.—*Lorenzo A. Berrío*. Srio.

#### SALVAMENTO DE VOTO DEL CONJUEZ DR. ALFONSO URIBE MISAS

Estoy de acuerdo con mis honorables y distinguidos compañeros Dres. Pérez y Múnera, en lo que respecta a la declaración de nulidad de la Ordenanza 45 de 1923, expedida por la Honorable Asamblea de Antioquia. Esa Ordenanza es nula, porque ella es violatoria de la Constitución y de las Leyes.

Empero, entre los Dres. Pérez y Múnera, por una parte, y el suscrito, por la otra, existe un pequeño desacuerdo en la parte motiva de la existencia, y bajo uno sólo de los aspectos por los cuales



fué acusada de nulidad la referida Ordenanza. En todos los demás puntos de la parte motiva estamos enteramente de acuerdo.

Los Dres. Pérez y Múnera no llegan hasta considerar como causal de nulidad la violación del Reglamento por parte de la misma Asamblea. Yo considero que esa violación sí es causal de nulidad, pues ella atenta contra la ley misma. Antes de desarrollar esta mi tesis, séanme admitidas algunas consideraciones preliminares, con las cuales pretendo reforzarla.

Dice el artículo 39 de la Ley 130 de 1913, sobre la jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo: «Los Tribunales Administrativos Seccionales conocen en primera instancia de los asuntos siguientes:

a). De las cuestiones suscitadas sobre la validez o nulidad de las Ordenanzas u otros actos de las Asambleas Departamentales, correspondientes a sus respectivas jurisdicciones, acusadas ante ellos como violatorias de la Constitución o de las *Leyes*, o como lesivas de derechos civiles.»

Y el artículo 1º. ibídem, reza así: «La jurisdicción Contencioso-Administrativa tiene por objeto la revisión de los actos de las corporaciones o empleados administrativos en el ejercicio de sus funciones, o con pretexto de ejercerlas, a petición del Ministerio Público, de los ciudadanos en general, o de las personas que se crean vulneradas en sus derechos, en los casos y dentro de los límites señalados en la presente Ley».

El artículo 110 de la Ley 4ª de 1923, sobre régimen político y municipal, reza así: «Es nula toda Ordenanza que sea contraria a la Constitución o las *Leyes*, o cuando viole derechos de particulares legalmente adquiridos».

Se desprende de los textos transcritos, que la misión de los Tribunales Seccionales de lo Contencioso-Administrativo, es la de declarar si los actos de las corporaciones o empleados administrativos son válidos o nulos, por haber acatado o violado la Constitución o las *Leyes*.

Y al hablar el Legislador de la violación de las *leyes*, no excluye ninguna de ellas. Hay leyes sustantivas y leyes adjetivas. Las primeras crean, reconocen o amparan derechos, y desconocen y reforman también, mediante la derogación y la subrogación, derechos que leyes anteriores consagraban o reglamentaban.

Las leyes adjetivas, como son las procedimentales, no crean propiamente derechos. Se limitan, entre otras cosas, a marcar la pauta que el mismo Legislador debe seguir para dictar las leyes.

Estas últimas leyes son hasta de orden público, en el sentido de que son ineludibles en la formación de otras leyes. La voluntad del Pueblo soberano no puede expresarse legítimamente, sino por los medios que el mismo Pueblo ha señalado por conducto de sus representantes.

Pues bien: los textos transcritos no han distinguido entre unas y otras leyes para señalar a los Tribunales Administrativos las únicas de que pueden conocer. Desde tiempo inmemorial se ha dicho: «Ubilex non distinguit, nec nos distinguere debemus». Y es muy puesto en razón que nadie tenga derecho de distinguir donde la Ley no distingue.

Dice el artículo 27 del C. C: «Cuando el sentido de la ley sea

claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu.»

«Pero bien se puede, para interpretar una expresión *obscura* de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en la historia fidedigna de su establecimiento».

Yo pregunto: ¿es clara o es obscura la letra de la Ley 130 de 1913, al decir, en su artículo 39 que los Tribunales Administrativos estudian la validez o nulidad de una Ordenanza, como violatoria de la Constitución «o de las leyes»? Pregunto también: ¿Es clara o es obscura la letra de la Ley 4ª de 1913, al decir en su artículo 110, que es nula toda Ordenanza que sea contraria a la Constitución y «a las leyes»? ¿Qué ambigüedad u obscuridad se encuentra en las expresiones «como violatoria de las *leyes*» y «contraria a las *leyes*»? «Decir las leyes» equivaldrá a decir «no todas las leyes»? ¿Dónde está la limitación que se alega para afirmar que el Tribunal no puede estudiar la cuestión de si la Asamblea violó alguna ley al incurrir en informalidades en los debates parlamentarios?

Es, pues, claro, que al referirse la jurisdicción Contencioso-Administrativa a las *leyes* en general, sin excepción alguna, el Tribunal puede y debe estudiar si la Asamblea violó alguna ley al permitir formalidades en los debates o si violando su propio reglamento, violó también la ley.

Mis honorables colegas distinguen, con razón, las informalidades que pudieran llamarse sustanciales, de las que carecen de resultado jurídico, por ejemplo un acto de descortesía parlamentaria. Y yo observo que si una descortesía es apuntada como causal de nulidad por quien acuse la Ordenanza, el Tribunal estudiaría si una falta de educación puede ser o no violatoria de una ley. Si la descortesía no peca contra ley alguna, que no sea la del honor, el Tribunal declararíala válida la Ordenanza acusada. No hay, pues, razón para abrigar el temor de que los Tribunales Administrativos se entrometan en lo que pudiera llamarse la vida doméstica de las Asambleas, con mengua del principio de separación de los poderes públicos.

Por otra parte, ¿cuál es el objeto que se propuso el Legislador al crear la Jurisdicción Contencioso-Administrativa? Subsanan los errores y atajar los abusos de las corporaciones administrativas; poner cortapisas a las maniobras políticas; refrenar la demagogia; evitar que el derecho de la fuerza, representado en el mayor número, supedita la fuerza del derecho; poner una valla a la audacia, a la intriga y a las componendas parlamentarias.

No es jurídica ni es racional la tesis que las Asambleas, y en general, las corporaciones administrativas, son jueces de sus propios actos. Es de deplorar que esta doctrina la haya consagrado la Corte Suprema de Justicia con respecto a leyes que el Congreso expidió sin las formalidades parlamentarias que son de rigor. En primer lugar, nadie puede ser juez y parte, y, en segundo lugar, una tal dualidad de caracteres encontrados, es peligrosa y antirrepublicana. La ley es la expresión de la voluntad del Pueblo. Si la ley manda que las Ordenanzas se expidan mediante el cumplimiento de ciertas formalidades, las Asambleas deben cumplirlas. Si no las cumplen, desobedecen al Pueblo soberano. En tal caso, ¿cual-

quier individuo del pueblo tiene derecho a quejarse ante los Tribunales, pidiendo la nulidad de la Ordenanza. Y esa petición la puede hacer basado en la misma ley, en la voz del pueblo, que facultada a los tribunales Contencioso-Administrativos para velar por que las Asambleas no violen ninguna ley.

Vienen aquí de molde las palabras que Bentham escribió en su «Táctica de las Asambleas Legislativas», al poner de relieve las consecuencias de los abusos parlamentarios.

«Sorpresas. Precipitaciones. Las sorpresas consisten en atropellar una decisión, sea aprovechándose de ausencia de un gran número, o sea no dando a la Asamblea lugar y medios para instruirse. El mal de la precipitación estriba en el peligro de que ella encubra una sorpresa, o dé sospechosos visos a una decisión saludable por otra parte».

Y Bentham concluye: «Toda causa de desorden (se refiere a los debates parlamentarios) se convierte en provecho de un indebido influjo, y acarrea a la larga el despotismo o anarquía: la tiranía o demagogismo. ¿Son viciosas las formas? La Asamblea se ve con trabas en su acción, siempre muy lenta o rápida, tardía en los preliminares, y precipitada en las resultas. Aun es preciso que una parte de los miembros se sujete a existir en un estado de nulidad, y renuncie a la independencia de sus opiniones. No hay desde entonces ya, hablando con propiedad, cuerpo político ninguno; y se preparan en secreto todas las resoluciones por un corto número de individuos, quienes pueden ser tanto más peligrosos, cuanto obrando en el nombre de una Asamblea, no tienen qué temer ninguna responsabilidad».

Continuando el hilo de mi razonamiento, observo que el artículo 1.º de la Ley 130 de 1913, dice que el objeto de la jurisdicción Contencioso Administrativa es el de revisar «los actos» de las corporaciones o empleados administrativos. Y el artículo 39, ibidem, complementa ese concepto, al decir que los Tribunales Seccionales conocen de la validez o nulidad de las Ordenanzas «u otros actos» de las Asambleas Departamentales. Al hablar de «actos» el legislador no distinguió, como no hizo distinción alguna acerca de las leyes por cuya observancia deben velar los Tribunales Contencioso-Administrativos. Concretándose a las Asambleas, el Legislador no dijo que por *actos* revisables sólo debían entenderse las Ordenanzas ya expedidas, publicadas y sancionadas. Sus palabras son generalísimas. *Todo acto* de una Asamblea que pueda violar la Constitución o la Ley, es revisable por el respectivo Tribunal. Y no sólo pueden considerarse como acto de una Asamblea el cuerpo jurídico que se llama ordenanza, ya sancionada y promulgada, sino también la formación de ese cuerpo. Los debates son actos que ejecutan las Asambleas, y ellos son legales o ilegales, según se ajusten a la ley o se aparten de ella.

Expuesta así en abstracto la doctrina jurídica que informa mi tesis, entro a estudiar, a la luz de las leyes, las informalidades en que incurrió la Asamblea de Antioquia al expedir la ordenanza 44. Hélas aquí:

Primera. En el segundo debate de la Ordenanza, tan sólo se estudió y discutió el primer artículo, que dice: «Institúyese una Junta Asesora de la Administración de las Rentas y Bienes del De-

partamento, que se denominará Junta Departamental de Hacienda y Fomento».

Segunda. Cuando el Sr. Gobernador devolvió objetado parcialmente el proyecto, éste no fué retrotraído a segundo debate, contra lo que prescribe el artículo 235 del Reglamento de la Asamblea, el cual no es sino la repetición del artículo 69 de la Ordenanza número 15 de 1912. Por medio de una simple proposición, la Asamblea declaró infundadas las objeciones de la Gobernación.

Voy a estudiar, por aparte, estas dos informalidades:

Dice el artículo 101 de la Ley 4.º de 1913, sobre régimen político y municipal: «Todo proyecto de Ordenanza debe discutirse y aprobarse en tres debates, en días distintos. En el primero se discute el proyecto en general; en el segundo se examinarán una a una sus disposiciones; en el tercero se decide si debe ser ordenanza tal como quedó en el segundo debate.»

Hé aquí la Ley que violó la Honorable Asamblea de Antioquia al pretermitir el estudio de las disposiciones de la Ordenanza «una a una.» Es muy de admirar la perspicacia de aquellos sabios y conspicuos Diputados que, de un vistazo, con un solo *fiat*, fabrican un enorme cuerpo de leyes.

Pero el Legislador colombiano no se sintió tan sabio, y en su humildad hubo de resolver que las disposiciones de todo proyecto fueran consideradas «una a una.»

Para el común de las gentes, faltas de esa excepcional visión de los parlamentarios veteranos, es más racional y más aceptable la humildad del Legislador. Es imposible, menos para los genios de intuiciones salomónicas, recorrer de un vistazo aquel enorme laberinto, en el cual, como en el dédalo de Creta, se pierde el más perspicaz investigador. Yo llego al atrevimiento de dudar de esa ilustración que la Asamblea declaró tener sobre el Proyecto, una vez discutido el primer artículo.

Conozco maquinarias muy sencillas, que no funcionan sino mediante el engranaje de varias piezas. Las maquinarias complicadas tienen un más complejo engranaje. La Ordenanza 44 es la más complicada de todas las maquinarias; es tela de Penélope, pues desurde la actual legislación; y es ave fénix que hace resurgir de entre sus cenizas aquel cuerpo que condenó a la hoguera. Después de violar la ley en todo su texto, la Ordenanza antioqueña termina así «Art. 47. Las Juntas creadas por esta Ordenanza, en el ejercicio de sus funciones, respetarán en su integridad las atribuciones privativas conferidas por la Constitución y las Leyes al Gobernador del Departamento.» Milagrosa resurrección; ¡torpe violación del principio de contradicción! ¡Jamás podrán los hombres desvirtuar las palabras con que rompe el monólogo de Hamlet!

Hé aquí un engranaje que escapa a la visión del ojo más sutil. ¿Habrá algún mecánico que pueda comprenderlo?

Pues si tan laberíntica es la Ordenanza 44, ¿cómo es posible que los Honorables Diputados la comprendieran en todas sus múltiples complicaciones, con la sola aprobación del artículo 1.º?

«Una a una» debieron ser estudiadas las disposiciones de la Ordenanza. Esta fue estudiada en glóbo. Luego la Asamblea violó la ley. Ese fue un acto ilegal, que el Tribunal puede y debe revi-

sar. Bajo este aspecto, como bajo todos los demás, yo declaro que la Ordenanza es superlativamente nula.

Y no se diga que los artículos de la Ordenanza fueron *leídos* en la Asamblea, porque, a más de ser clara la letra de la ley, al decir que las disposiciones de un proyecto deben ser estudiadas «una a una», la tesis contraria a la que vengo sosteniendo llevaría al absurdo de permitir que se aprobara, de un vistazo, un código tan extenso y complejo como el Código Civil.

Nótese, además, que el citado artículo 101 no dice que se *leerán* las disposiciones del proyecto, sino que se *examinarán* «una a una.» Es mucha la diferencia gramatical y legal de estos dos vocablos.

Dice el artículo 235 del Reglamento de la Asamblea: «Leído el Informe de la Comisión, el Proyecto se considerará de nuevo en tercer debate, cuando las objeciones versen sobre la totalidad de él; o volverá a segundo, si fueren parciales, para considerar únicamente los artículos tachados, los que el Gobernador proponga, o introduzca la Comisión o los Diputados».

Esta disposición no es sino la repetición del artículo 69 de la Ordenanza número 15 de 1912, expedida por la misma Asamblea, y en la cual dictó las reglas sobre su régimen interior.

De acuerdo con esta disposición, cuando el Sr. Gobernador devolvió el Proyecto parcialmente objetado, la Asamblea estaba en el deber de retrotraerlo a segundo debate, para considerar los artículos tachados. La Asamblea no procedió así; por medio de una simple proposición declaró infundadas las objeciones de la Gobernación. Luego la Asamblea violó la Ley.

Se dirá que el Reglamento de la Asamblea no es una ley. Se replica que al violar el Reglamento se viola la ley, pues aquél existe en virtud de ésta. Bien podía el Congreso dictar una ley en la que señalase el Reglamento de las Asambleas. Esa ley sería obligatoria para éstas; de ello no cabe la menor duda. Y si las Asambleas desobedecían dicha ley, la jurisdicción Contencioso-Administrativa podía y debía anular la Ordenanza en cuya discusión y aprobación hubiese sido violada.

Pues bien: el Congreso no quiso dictar tal ley, y, por medio de otra ley, delegó esa facultad a las mismas Asambleas, autorizándolas para que dictasen sus propios reglamentos. Pero así como la ley expedida por el mismo Congreso debería ser cumplida por la Asamblea, así el Reglamento, que por facultad delegada del Congreso dictan esas corporaciones, debe ser cumplido por ellas mismas. Y si en el primer caso podría la jurisdicción Contencioso-Administrativa considerar como nula una Ordenanza, por violación de la ley, en el segundo existe la misma razón para declarar nula la Ordenanza violatoria del Reglamento que existe en virtud de la ley.

Pero es más. La Constitución y las leyes mandan que las Ordenanzas sean cumplidas, no sólo por los asociados, si que también, y en primer término, por las Asambleas que las expiden. La Asamblea de Antioquia violó el artículo 69 de la Ordenanza 15 de 1912, que ella misma expidió. Luego esa violación acarrea la de la Constitución y las Leyes. Luego el Tribunal tiene el derecho y el deber de declarar nula la Ordenanza 44 bajo este punto de vista.

Así lo declaro yo, salvando mi voto, que sólo se aparta en este punto del de mis distinguidos colegas.

Las Asambleas tienen el derecho y el deber de darse su propio Reglamento. Pero también tienen el deber y el derecho de cumplirlo. El reglamento no es un pedazo de papel, aplicable cuando convenga. El oportunismo parlamentario será, sin duda, conveniente para sacar adelante ciertos proyectos. Más aún; sería hasta benéfico cuando se trata de sacar adelante un buen proyecto. Pero la sana filosofía enseña que el fin no justifica los medios.

El derecho y el deber que tienen las Asambleas de expedir sus propios reglamentos, provienen de la Ley 111 de 1913, que dice:

«Art. 1º. Corresponde a las Asambleas Departamentales expedir los reglamentos que sirvan de norma para el curso de sus trabajos».

«Art. 2º. Los actos que dictan las Asambleas Departamentales para arreglar el curso de sus trabajos, y que se denominan reglamentos, sufrirán sólo dos debates: el primero general, y el segundo en los términos indicados por la ley para el segundo debate de los proyectos de ordenanza, y no necesitarán de la sanción ejecutiva.»

Como se ve, es la ley la que faculta a las Asambleas para dictar esos actos que se llaman reglamentos. Pero claro está que la ley no da esa facultad para que las Asambleas dicten reglamentos que puedan o no cumplir a su antojo, aplicando un criterio oportunista. El oportunismo es la negación del derecho; es la exaltación de una justicia que cambia de faces como el animal de la leyenda.

Dicé Esmein en su obra «Elements de Droit Constitutionnel Français et Comparé:

«En consecuencia, cuando una disposición no ha sido votada en los mismos términos, por las dos Cámaras, aunque ella sea promulgada como ley por el Presidente de la República, y, con mayor razón, cuando una disposición, a pesar de haber sido regularmente votada, no ha sido regularmente promulgada, los Tribunales tienen el derecho y el deber de no aplicar esta disposición como ley.»

Esta doctrina, no obstante estar preconizada en una obra de derecho constitucional francés, es universalmente aceptada.

Una Ley o una Ordenanza que carezca de los debates reglamentarios, no es Ley ni Ordenanza. Y un debate que carece de las formalidades legales, no es debate. En la Ordenanza 44 faltó el segundo debate que era necesario para considerar las objeciones del Sr. Gobernador; y el segundo debate que se dió a esa Ordenanza, no tiene de tal sino el nombre. Jurídicamente no fué un debate. Y jurídicamente lo estudia el Tribunal.

Aunque el autor arriba citado se refiere a dos Cámaras, y aunque en nuestro caso se trata de una Asamblea única, con jurisdicción limitada al Departamento, *mutato nomine* le es aplicable esa doctrina, con la cual quiero simplemente dar mayor autoridad a la doctrina legal colombiana.

La Corte Suprema de Justicia incurrió en un lamentable extravío en su sentencia de 20 de abril de 1912, al negarse a declarar la inconstitucionalidad de la Ley 65 de 1911, en cuya expedición se omitió el segundo debate que requerían las objeciones parciales

del Gobierno. Los Magistrados Luis Eduardo Villegas y Rafael Navarro y Euse salvaron su voto para honor de la República. Esa luminosa exposición, escrita con pluma de oro, sostiene, con respecto a las leyes, la misma doctrina que hoy sostiene este Tribunal con respecto a las Ordenanzas, y que yo, salvando mi voto, hago extensiva al caso de violación del Reglamento de la Asamblea. El que quiera gustar las delicias del Derecho, colmará sus deseos con la lectura de esa pieza magistral.

Yo quiero cometer el delito e incurrir en la audacia de salirme de los moldes de esta sentencia, para declarar que nunca como en nuestros días había llegado el Poder Judicial a un tan alto grado de extravío. Nunca se había derrochado tanta ignorancia; nunca había desempeñado tanto papel la intriga para proveer las plazas de Magistrados y de Jueces; jamás se había interpretado tan torpemente la ley. Yo siento infinito terror hacia esa abultada colección que llaman Jurisprudencia de los Tribunales; le temo como a todo lo que encierra embrollo, y caprichos seniles y miopía intelectual. Las resoluciones de los juzgadores de alto coturno debieran ser criterio infalible de verdad. Pero si a esos altos puestos se sube por las escaleras de la política; si los juzgadores hacen gala a cada paso de una supina ignorancia; si sus criterios flotan en las nubes, apartados de las realidades de la vida, envueltos en la maraña de intonsas argumentaciones, entonces el criterio de autoridad ya no es criterio, y las reglas de la Lógica dejan de existir. Desde esta tribuna de la serenidad, yo denuncio ante el Pueblo colombiano el pavoroso estado de la jurisprudencia, apegada a la rutina como el molusco a la roca.

Para terminar, observo que el Tribunal no resuelve si la Ordenanza es inexistente. Sólo le toca estudiar si es nula. En derecho los vocablos «inexistente» y «nulo» pueden diferir. Pero casos hay en que tienen el mismo significado jurídico. Si alguien celebra un contrato en que no se obliga a nada, el contrato no es nulo, sino inexistente, pues nació sin vida, al carecer de objeto. Pero si el contrato sí tiene un objeto, aunque ilícito, el contrato *existe*, pues tiene sujeto activo, causa y objeto. En tal caso se dirá que el contrato *existe*, pero que es *nulo* por objeto ilícito.

Lo mismo ocurre en el caso presente. La Ordenanza 44 nació viva y todavía no ha muerto. Pero como está viviendo contra mandatos superiores, o sea, contra la Constitución y las Leyes, es preciso darle muerte, mediante la declaración de nulidad.

Dejo en estos términos consignado mi salvamento de voto. Si me salí del propio punto en que estoy en desacuerdo con mis honorables colegas, para extenderme en un campo más amplio, ello obedece a la necesidad de fundar mi raciocinio sobre las bases generales de la doctrina jurídica. Hemos estudiado palmo a palmo el terreno en que nos internamos. La sutileza de nuestra preocupación nos ha llevado a diferir en una pequeña cuestión, que, sin embargo, yo considero de alto interés público.

Medellín, 15 de septiembre de 1923.

ALFONSO URIBE M.—PEREZ.—MUNERA.—Lorenzo A. Berrio, Srío.

## Excepción de Compensación

¿Conforme a las leyes colombianas, puede el deudor de un quebrado oponer a éste la excepción de compensación, fundándola en créditos adquiridos con posterioridad a la declaratoria judicial de insolvencia...?

Creemos que no puede.

El Código Civil, en su artículo 1720, consagra la norma de que la compensación no puede tener lugar en perjuicio de los derechos de terceros.

Según esta doctrina no siempre procede la excepción perentoria de compensación. En ciertos casos especiales será necesario averiguar antes si terceras personas sufren perjuicios por que determinada obligación se extinga mediante el fenómeno jurídico de la compensación.

Pedro quiebra. Tiene muchos acreedores. Juan entre ellos. Es deudor de Juan por la cantidad de mil pesos y es acreedor de Antonio por la cantidad de mil pesos. Se calcula que la masa concursada apenas alcanzará para pagar el cincuenta por ciento de lo debido. Así las cosas, si entre Juan y Antonio no media cesión alguna de crédito, la masa pagará quinientos pesos a aquel y recibirá mil pesos de éste. En cambio, si Juan cede su crédito activo a Antonio y éste opone la compensación, el acreedor cedente resultará recibiendo, contra la regla de prorrateo que las circunstancias impusieron, la totalidad de su acreencia, y el deudor cesionario llevará prácticamente a la misma masa concursada quinientos pesos en lugar de mil.

Compréndese que mediante tal cesión, como causa, y mediante tal compensación, como efecto, sufren evidentes perjuicios los otros acreedores del mismo concurso.

Pero si está suficientemente garantizado con hipoteca o prenda el crédito que el acreedor cede, y tiene, por lo mismo, prelación sobre los bienes emprendados, no se ve cómo pudieran los otros acreedores alegar perjuicio con apoyo en el artículo 1720 del Código Civil. Este sería, quizás un caso de excepción, si no fuera que hecha la declaratoria de falencia quedan embargados, y, por lo mismo, fuera del comercio, los bienes del quebrado.

El precepto general consignado en el artículo 1720, «la compensación no puede tener lugar en perjuicio de los derechos de terceros», es una regla sabia y justiciera, como lógica derivación de estos principios:

- a) Para que haya compensación se requiere que ambas deudas sean actualmente exigibles;
- b) En el fondo de toda compensación debe haber cierta igualdad entre el monto de lo extinguido y de lo que extingue. Ella lleva en sí las nociones de equidad y de equivalencia;
- c) La declaración de quiebra fija la suerte de todos los acreedores del fallido, y tiende a asegurar la más perfecta igualdad y proporcionalidad entre los mismos;
- ch) Ni el depositario, primero, ni el sindicado, después, tie-

nen facultad legal para modificar el acervo concursado, pues han recibido esa masa para administrarla;

d) Hecha la declaratoria judicial de falencia, no hay entre los acreedores otras diferencias que las que estriben en el privilegio o en la hipoteca; y

e) La compensación importa un pago recíproco, que no puede efectuarse durante la comunidad de la masa indivisa.

Ordinariamente—tal vez no fuera aventurado afirmar que siempre—los deudores de un fallido se aprovechan de la compensación para pagar menos de lo que realmente adeudan, mediante la adquisición de créditos que se les ceden con descuentos halagadores.

Sólo tenemos conocimiento de un caso contrario a esta general costumbre, que, aun a riesgo de herir la modestia de quien fue en él actor consciente y sesudo, vamos a permitirnos relatar, como alto ejemplo de noble honradez, que merece ser publicado.

Don César Piedrahíta V., era deudor de la casa bancaria de Villegas & C<sup>o</sup>, de Medellín, por dinero que se le había dado en préstamo para atender a sus empresas. En la crisis de 1904 la citada firma quebró, y todos los deudores que pudieron obtener crédito a cargo de ella, cotizados entonces a menosprecio, pagaron total o parcialmente sus cuentas por medio de la compensación, sin que nadie viese en tal proceder nada que pudiera ser censurable.

Con gran sorpresa de los liquidadores de la mencionada sociedad, don César se presentó a cancelar su cuenta con dinero; y como se le advirtiese por ellos que podía ganarse un buen descuento, comprando créditos, para hacer por compensación aquel pago, rechazó la insinuación, diciendo con hidalga entereza: «Dinero fue lo que se me dió; dinero fue lo que me obligué a pagar; y en dinero pago; no quiero corresponder al oportuno servicio que se me prestó, haciendo mayor el déficit de quienes me otorgaron su confianza, o mermando, con un proceder que no estimo correcto, el acervo de sus acreedores».

MIGUEL MORENO J.

## Prelación de los créditos de la mujer casada en concurrencia con los acreedores del marido.

El Sr. X vende, con el permiso judicial del caso, un bien raíz perteneciente a su mujer. El Sr. X viene a menos en sus negocios, y, en consecuencia, se le forma concurso de acreedores. Ese concurso recae, según la ley, sobre los bienes del marido y sobre los bienes sociales. La venta del inmueble perteneciente a la mujer originó un crédito en contra de la sociedad conyugal y en favor de la mujer.

Sobre la base de estas premisas se trata de saber:

- 1.º Si realmente la venta del inmueble originó un crédito a favor de la mujer;
- 2.º Si ese crédito afecta, no sólo los bienes del marido, sino también los bienes de la sociedad conyugal;
- 3.º Si ese crédito goza de algún privilegio con respecto a los demás créditos que figuran en el concurso.

Para resolver estas cuestiones, es preciso recordar, ante todo, la clasificación que establece la ley en materia de preferencias.

En primer lugar están colocados los créditos que enumera el Art. 2494 del C. C. (costas judiciales en favor de todos los acreedores, salarios de los dependientes y criados del concursado, suministros de subsistencias hechos al concursado o a su familia durante los últimos tres meses, créditos del fisco por impuestos y contribuciones, etc.) Estos créditos priman aun sobre los hipotecarios (Arts. 2500 y 2501 del C. C.) Priman, *a fortiori*, sobre los créditos de cuarta clase, entre los cuales están comprendidos los créditos de la mujer contra el marido, como más adelante se verá.

En segundo lugar figuran los créditos que enumera el Art. 2497 del C. C. (créditos del posadero, por el valor del alojamiento, sobre los efectos que el concursado introdujo a la posada; y del acarreador sobre los efectos acarreados por cuenta del concursado, para pagarse los gastos de acarreo). Estos créditos también tienen prelación sobre los de cuarta clase, en virtud de la prenda legal de que gozan.

La tercera clase de créditos comprende los hipotecarios. (Art. 3499 del C. C.) Estos gozan de preferencia sobre los créditos de cuarta clase, entre los cuales figuran, repetimos, los de la mujer contra la sociedad conyugal. Bien claro reza el Art. 2506 del C. C.: «Las preferencias de los créditos de la cuarta clase afectan todos los bienes del deudor, pero no dan derecho contra terceros poseedores, y sólo tienen lugar después de cubiertos los créditos de las tres primeras clases, de cualquier fecha que éstos sean».

Según el Art. 2502 del C. C., la cuarta clase de créditos comprende, entre otros, «los de las mujeres casadas por los bienes de su propiedad que administra el marido, sobre los bienes de éste». Estos créditos, como ya lo vimos, están en peor condición que los de primera, segunda y tercera clase. Pero tienen preferencia sobre los de la quinta clase, que no gozan de preferencia alguna. (Arts. 2493 y 2509 del C. C.).

En el caso que contemplamos, el crédito de la mujer casada goza de preferencia de cuarta clase, porque él proviene de la venta de un bien raíz de su propiedad, efectuada por su marido con autorización judicial. (Arts. 1797 y 2504 del C. C.).

La preferencia de que gozan los créditos de la mujer, se entiende constituida a favor de los bienes raíces o derechos reales en ellos, que la mujer hubiere aportado al matrimonio. (Art. 2504 del C. C.). Así, si el marido vende un bien raíz de su mujer, ésta puede presentarse, en caso de concurso de aquél, a hacer efectivo, sobre los bienes sociales, el crédito procedente de la venta, con fundamento en el Art. 1797 del C. C., según el cual, «vendi-

da alguna cosa del marido o de la mujer, la sociedad deberá el precio al cónyuge vendedor».

Dice el Art. 2502 del C. C., que la cuarta clase de créditos comprende, entre otros, «los de las mujeres casadas por los bienes de su propiedad que administra el marido, *sobre los bienes de éste*». La expresión «sobre los bienes de éste» ha servido de base a la tesis, sostenida por algunos, de que los créditos de la mujer contra la sociedad conyugal no pueden hacerse efectivos sobre los bienes sociales, cuando el marido es declarado en quiebra. Los que tal tesis sostienen, sólo conceden acción a la mujer sobre los bienes de propiedad exclusiva del marido. De suerte que los acreedores del marido—que es decir de la sociedad conyugal, pues la ley confunde los bienes del marido con los bienes sociales, respecto de terceros—se pueden repartir todos los bienes sociales con exclusión de la mujer. Si los bienes sociales no bastan para cubrir el pasivo del concurso, los acreedores podrán perseguir los bienes propios del marido. Sólo entonces puede presentarse la mujer a competir con los acreedores, sobre los bienes propios del marido. Y si el marido no tiene bienes propios, la mujer no encuentra modo de hacer efectivo su crédito.

Esta tesis se basa en el absurdo de apreciar aisladamente el texto del Art. 1502 del C. C., arriba transcrito, siendo así que, según el Art. 30 del mismo Código, «el contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía». Y, según el Art. 52 de la Ley 153 de 1887, «dentro de la equidad natural y la doctrina constitucional, la Crítica y la Hermenéutica servirán para fijar el pensamiento del legislador y aclarar o armonizar disposiciones legales oscuras o incongruentes».

Pues bien. Enfrente del texto citado—que algunos interpretan al pie de la letra,—se encuentra esta disposición legal: «Vendida una especie del marido o de la mujer, *la sociedad* deberá el precio al cónyuge vendedor». (Art. 1797 del C. C.). Cómo armonizar esas dos disposiciones, aparentemente incongruentes? La cuestión es muy clara. Basta contemplar varias hipótesis.

### PRIMERA HIPOTESIS

Se liquida la sociedad conyugal. No hay créditos activos contra ella. El marido vendió, con autorización judicial, un bien raíz de la mujer. Esta quiere cobrar el crédito proveniente de la venta. Qué bienes puede perseguir al efecto?

En primer lugar puede perseguir el dinero y los muebles de la sociedad, y subsidiariamente los inmuebles de la misma. Pero, en el caso de que sean insuficientes los bienes—o sea, los gananciales correspondientes al marido, pues los que a ella corresponden los saca previamente de la masa social—la mujer podrá hacer efectivo su crédito sobre los bienes propios del marido. (Art. 1829 del C. C.).

### SEGUNDA HIPOTESIS

Se liquida la sociedad conyugal. Existen contra ella varios

créditos. La sociedad no debe nada a la mujer. Esta reclama su mitad de gananciales.

En este caso, bien pueden decir los acreedores a la mujer: Ud. no puede reclamar gananciales mientras no se cubran nuestros créditos. Ud. responde de las deudas sociales, hasta concurrencia de su mitad de gananciales. (Art. 1823 del C. C.). Tan cierto es esto, que «la mujer que no haya renunciado los gananciales, se entenderá que los acepta con beneficio de inventario». (Art. 1823 del C. C.). Lo cual significa que no responde de las deudas sociales sino hasta concurrencia del valor de los bienes que le tocan a título de gananciales. (Art. 1034 del C. C.).

### TERCERA HIPOTESIS

Se liquida la sociedad conyugal. Existen varios créditos contra ella. A la vez existe en su contra un crédito en favor de la mujer, procedente de la venta de un bien raíz de propiedad de ésta.

En este caso, la mujer tiene perfecto derecho de presentarse, en competencia con los demás acreedores, y con prelación de cuarta clase, no a reclamar gananciales, sino a hacer efectivo su crédito *sobre los bienes de la sociedad*. Es esto justo y legal? Claro que sí. Porque ese crédito de la mujer no se puede incluir en el concepto de gananciales. Ese es un crédito que ella tiene contra la sociedad conyugal, y él es tan respetable como los demás créditos. Negar a la mujer el derecho de perseguir los bienes sociales en concurrencia con los demás acreedores del marido, es convertir sus bienes propios en bienes de la sociedad conyugal. Y semejante solución no tendría ningún fundamento legal ni moral.

En suma:

Si hay bienes sociales hipotecados, los créditos hipotecarios priman sobre los créditos de la mujer. No habiendo créditos hipotecarios, los créditos de la mujer priman sobre todos los demás, exceptuados los de primera y de segunda clase.

Por demás está decir que al estudiar esta cuestión, nos situamos fuera del caso en que el valor del inmueble de la mujer se haya invertido en la subrogación de que habla el Art. 1789 del C. C., o en otro negocio personal de la mujer, como en el pago de sus deudas personales, o en el establecimiento de sus descendientes de un matrimonio anterior.

Medellín, 11 de Octubre de 1923.

ALFONSO URIBE M.

## Relaciones del Derecho Administrativo con el Privado y con el Constitucional.

A pesar de la unidad esencial del derecho, éste se halla dividido en ramas diferentes, las cuales tienen un radio distinto dentro del cual se caracterizan de un modo especial pero que en muchos puntos se relacionan y parecen confundirse para buscar aquella unidad esencial primera, origen y principio.

Si consideramos el derecho en las relaciones de un Estado para con los demás, en lo referente a su soberanía o en lo que a él corresponde con sus súbditos, tenemos el Derecho Público; el cual según la acepción en que se tome podrá ser externo o interno. Ya los romanos marcaron de una manera precisa el campo que correspondía al Derecho Público: «*ius quod ad estatum rei romanæ spectat*». Y su concepción abarcaba las relaciones de los hombres considerados como miembros de un Estado, y teniendo en mira como primer objetivo el bienestar general de los ciudadanos.

Visto el derecho por el aspecto de las relaciones de los particulares entre sí, aparece otra de sus ramas, la cual se denomina Derecho Privado. Este contempla directamente el interés y bienestar de los súbditos, pero no ya considerados como miembros del Estado, sino como individuos.

Una característica nota de diferencia entre el Derecho Público y el privado, es el que aquél no puede modificarse por voluntad de los particulares, entretanto que éste sí puede sufrir modificaciones por esta voluntad. Nuestro Código Civil en su Art. 16 expresa este principio cuando dice que no pueden derogarse por convenios particulares las leyes en cuya observancia estén interesados el orden público y las buenas costumbres; lo que en otros términos significa que la voluntad particular no puede variar las leyes que pertenecen al Derecho Público.

Estas denominaciones del derecho, son a su vez fuente de otras, las cuales se han de considerar ya en el Estado, ya en los individuos. Así del Derecho Público se desprende el Constitucional, que es el que determina los principios fundamentales de la organización del Estado y las últimas relaciones que existen entre él y los súbditos. Es el Constitucional la parte más importante del Derecho Público, y muchas veces las palabras que enuncian estos derechos se usan como sinónimas; no obstante debemos distinguirlos, como que el primero es parte y el segundo todo; el Derecho Público es término genérico respecto de aquél. Todo lo que pertenece al Constitucional pertenece también a éste derecho, pero no a la inversa.

Y si prescindimos del Estado y pasamos a determinar la regla que deben seguir los particulares en sus mutuas relaciones, hallamos el Derecho Civil, que determina de un modo claro y preciso aquellas relaciones individuales que nacen de actos o contratos. El concepto de Estado tenemos que apreciarlo al enunciar el Derecho Administrativo, que es el que regula las relaciones del individuo para con el Estado, las precisa pero no en

sus fundamentos primeros sino en sus pormenores últimos; este derecho hace efectivos los que consagra la Constitución

Por último, al Derecho Público pertenece el Derecho Penal que es el que se encarga de hacer justicia y volver por los intereses de la sociedad perjudicados por los delincuentes; y al Derecho Privado el Procesal, que enseña a los ciudadanos el modo de hacer valer los derechos contenidos en las leyes sustantivas.

Visto lo anterior pasemos a estudiar las relaciones que existen entre el Derecho Administrativo y el Derecho Privado.

Estudiemos en primer lugar la definición que el Dr. Fernando Vélez da del Derecho Administrativo. Dice el citado autor que es «el conjunto de disposiciones por las cuales se rigen los derechos de los particulares, en cuanto concierne a la administración pública. Rige los derechos y las obligaciones de la administración y de los administrados. A él corresponden las disposiciones de policía». De la definición transcrita se desprende la unión del Administrativo y el Derecho Privado; porque los particulares, en su carácter privado unas veces, otras en relación con los servicios públicos deben sujetarse a ese conjunto de disposiciones y órdenes que vienen a constituir la administración. Además, el Estado tendrá que obrar muchas veces como entidad soberana y pública, por ejemplo en el caso de expropiación de una propiedad para la construcción de un ferrocarril; en cuyo caso en la colisión de derechos que se establecería tendrían que ceder los particulares ante la conveniencia social. Pero otras veces el Estado tendrá que ponerse al nivel de los particulares para celebrar contratos etc. Y las mismas leyes que establecen las relaciones de los individuos entre sí, regularán las del Estado con sus súbditos. Un ejemplo de esto tendríamos en el contrato que celebrara el Estado con un particular para adquirir una casa por compra, arrendamiento, etc.

Con razón algunos tratadistas observan una doble personalidad en el Estado.

Como el Derecho Administrativo rige los derechos de la administración y de los administrados, es natural que las necesidades privadas o públicas obliguen a las diferentes manifestaciones de la soberanía a presentarse bajo los aspectos mencionados. Si el Estado comete abusos, v. g. con los particulares, es de justicia que los indemnice de todos los perjuicios causados. Y al contrario, las obligaciones que tienen los ciudadanos para con aquél, tienen que ser cumplidas escrupulosamente, so pena de que los correctivos penales y reparación de daños al Erario Público, recaigan sobre los que tales deberes desatienden.

Tendrá a veces el gobierno que dejar el campo privado para no cometer errores, ni injusticias. Como dueño de empresas de transportes, ferrocarriles vapores, etc., deberá manejarse no con fines comerciales como los propietarios particulares, pues bien sabido es que el Estado no puede colocarse en el mismo pie de igualdad que éstos; porque si los particulares son movidos por el interés del lucro únicamente, este no debe olvidar

que las empresas se crearon con impuestos del pueblo, y que el objeto de éstas, es más que todo de servicio social y de fomento para la riqueza nacional.

Las circunstancias harán descender en ocasiones al Estado al campo privado, y las obligaciones que contraiga tendrá que cumplirlas con igual responsabilidad que las contraídas por cualquier persona natural. Los contratos serán para él una ley, la cual no podrá desconocer, so pretexto de ser el representante de la soberanía de la nación.

Aunque el Derecho Administrativo ha tenido una acción especialísima en la marcha de los pueblos, su campo no ha sido bien definido en todas las épocas, y podemos decir que ha estado confundido con otros derechos. Empero las diferentes materias que rige se han ido multiplicando y complicándose de una manera asombrosa con el desarrollo de la civilización; y ya en la presente época sus líneas y rasgos distintivos se ven aparecer con una claridad característica. Sin embargo, por ser una materia nueva, todavía entre los que se han dedicado a su estudio, hay diferencias en cuanto al alcance que se debe dar a esta rama del Derecho Público.

Por la diversidad de materias que abarca, es claro que no puede estar compilado en un solo código; él está en tantas cuantas leyes se dicten sobre las diferentes formas de acción de los particulares y el Estado. Se extiende desde las últimas manifestaciones de la soberanía, hasta sus más ínfimos pormenores.

Para concluir esta parte del presente estudio, resumiremos así: El Derecho Administrativo se diferencia del Derecho Privado: En cuanto a su origen, puesto que el primero hace parte del Derecho Público: en su modo de obrar (no en todas las ocasiones como lo acabamos de ver), porque el Administrativo hace referencia al Estado como entidad soberana, como conductor que es del pueblo al bien que persigue la sociedad. Pero se confunde con el Derecho Privado, al descender al campo de los ciudadanos, y al legislar para el Estado en un campo de acción igual al de éstos.

---

Si el Derecho Administrativo tiene muchos puntos de contacto con el Derecho Privado, mucho más tiene con el Constitucional. Basta considerar que ambos forman parte del Derecho Público Interno, para ver las relaciones que entre ellos deben existir como causa y efecto, como todo y como parte.

El Derecho Constitucional «Es la parte del derecho público, que determina cuál ha de ser la forma del Estado, sus órganos superiores y la extensión de sus poderes con relación a los individuos».

El Derecho Administrativo para obrar necesita tener un campo de acción preciso y determinado, y de aquí que dependa del Derecho Constitucional, que es el encargado de definir la forma de Gobierno; pues la administración variará según las formas que éste tenga, y a ellas tendrá que amoldarse. No podrá desenvolverse de un mismo modo en las monarquías que en

las repúblicas; ni en una república unitaria que en una federal. El Derecho Constitucional determina los órganos superiores, y les señala sus primeros derechos y obligaciones; el administrativo, continuando la obra en un campo más vasto, reglamenta a cada uno su obrar en estas o aquellas materias; reglamenta las funciones del Presidente, del Congreso, de las Asambleas y hasta de los Concejos y Juntas asesoras del Gobierno. El Constitucional señala la extensión de los poderes públicos con relación a los individuos, pero de una manera general, y el Administrativo, teniendo en consideración todos los casos, determina en leyes, ordenanzas, decretos y acuerdos la extensión de todos, con relación a los particulares.

De manera que en términos generales, podríamos decir que el Administrativo es una continuación del Derecho Constitucional. Ya sabemos por el estudio que de éste hicimos, que la Constitución de un país no debe ser casuística, y que a las leyes posteriores debe dejar muchos asuntos, contentándose con delinear de un modo general los fundamentos del Estado pues bien, esto equivale a señalar dos campos, uno al Derecho Constitucional, y otro a la Administración pública.

Si la Constitución para ser sabia debe estudiar las tradiciones, costumbres, raza, religión, y en una palabra, el estado social del país; del mismo modo el Derecho Administrativo, debe amoldarse a todos aquellos factores, y no sólo a esos sino a muchos más, que para la Constitución presentarían un papel secundario. Debe la administración ser estable, cómo debe serlo la Constitución, pues nada que más trastornos traiga para el país, que el estar aplicando hoy unos medios, mañana otros, sin esperar a que se vean los frutos de la administración.

Dentro de la nación misma, la administración no podrá ser igual para todas las regiones. Deben estudiarse las necesidades de todas y cada una, que no serán las mismas, y que variarán según la riqueza, industrias a que se dediquen, etc. La Constitución no descenderá nunca hasta hacer este estudio pormenorizado, y sólo estudiará las necesidades nacionales en globo. Y de aquí nace otra diferencia entre los derechos mencionados.

Para terminar: No puede establecerse un campo completamente distinto entre los Derechos Administrativo, Privado y Constitucional y sólo el desenvolvimiento de la administración, marcará sus diferencias específicas.

LUIS TORO ESCOBAR



## ESTERILIDAD PARLAMENTARIA

El estudio que publicamos a continuación obtuvo el segundo premio en el concurso abierto entre los estudiantes de la Escuela de Derecho para celebrar el centenario de la Universidad de Antioquia. El Jurado integrado por los doctores Juan E. Martínez, Víctor Cock, Francisco de P. Pérez y Miguel Moreno Jaramillo emitió sobre tal estudio el siguiente concepto:

«El trabajo sobre *Esterilidad Parlamentaria* llama la atención por su valor intrínseco y por su oportunidad. Advierte el autor que las labores legislativas no dan todo el rendimiento que hay derecho a esperar de ellas, e indagando las causas, halla que son las siguientes: el estado social del País, la defectuosa reglamentación del trabajo de las Cámaras, los períodos muy cortos de los Senadores y Representantes, su numeroso personal y las reuniones muy frecuentes del Congreso. En seguida estudia cada una de tales causas por separado, exponiendo sus puntos de vista con criterio sereno, estilo sobrio y buen acopio de doctrina y de datos históricos; y para terminar, aboga por el establecimiento de un Cuerpo que él denomina Consejo Nacional, que, en receso de las Cámaras, podría funcionar como Comisión Legislativa, encargada de propender por el cumplimiento de las leyes, de dictar algunas medidas legislativas de especial urgencia, de autorizar gastos indispensables e imprevistos y de otras atribuciones más. El Derecho Constitucional es quizás, entre las disciplinas jurídicas, la más propicia a la diversidad de pareceres: por esto, en los conceptos consignados en este trabajo, hay varios discutibles y otros que, como el que impugna la reunión anual del Congreso, no son compartidos por algunos de los Miembros del Jurado Calificador. Empero, es notable el mérito de esta disertación, que honra a su autor.»

Tema es este que tiene especial importancia, por referirse al Poder Legislativo que tanta influencia ejerce en la vida de los pueblos, y porque del correcto funcionamiento de ese Poder depende, en gran parte, la supervivencia del régimen republicano, que, unido a la Independencia, procuraron darnos a costa de múltiples sacrificios los Fundadores de nuestra Universidad, a quienes tratamos de honrar de manera especial en esta época.

Tras el mal funcionamiento del Poder Legislativo viene su desprestigio, el que ordinariamente facilita la aparición de los regímenes personales y despóticos.

Así, pues, procurando el ordenado funcionamiento de las Cámaras que entre nosotros integran ese Poder, se evita su decadencia y se obtiene la conservación de las sanas prácticas del régimen representativo.

\* \*

Desde hace algún tiempo viene sintiéndose un singular descontento por la labor del Congreso Nacional, descontento que aumenta paulatinamente a medida que pasan sus reuniones sin dejar huella apreciable en favor de los bien entendidos intereses públicos; de tal suerte que, la esperanza con que en épocas pasadas veíase venir la reunión de los Legisladores, se ha trocado en glacial pesimismo acerca del resultado de sus trabajos.

En Colombia, en negocios de administración pública, casi todo está por hacer; si bien se halla delineada en rasgos genera-

les, está por organizar en sus detalles: todos los códigos exigen numerosas reformas, las que, en algunos como en el C. J., representan realmente una obra nueva. Las riquezas e industrias del país necesitan leyes que, mejorando las comunicaciones, promoviendo la inmigración de capitales y brazos extraños, fomenten la producción nacional.

Al tiempo en que los países hermanos se preocupan por poner su legislación al orden de los adelantos modernos, fomentando el progreso nacional, nuestros códigos y leyes permanecen inmutables, cual si fueran la última palabra de la ciencia.

Son tan pocos los esfuerzos que hacemos por poner en acción nuestras riquezas naturales, que ya se ha dicho que parece que aguardáramos a que una mano extraña impulse nuestro movimiento.

La situación del país, sus riquezas en estado latente, sus industrias, sus necesidades, todo demanda que la Representación nacional, dando de mano a la política y a las discusiones bizantinas, se dedique de lleno a expedir leyes que correspondan al estado general del país y al de los diversos ramos de su legislación.

Veamos si el funcionamiento del Poder Legislativo corresponde a las necesidades de Colombia.

Cada año empiezan las Cámaras sus labores. Los primeros días de las sesiones son perdidos lastimosamente. El Poder Ejecutivo se apresura a exponer las necesidades de la administración y presenta algunos proyectos destinados a satisfacer las más importantes. Qué ocurre? Que gran parte del tiempo es dedicado a discusiones estériles y mientras tanto terminan las sesiones ordinarias, habiéndose obtenido únicamente la expedición de algunas leyes, en su mayoría de importancia secundaria, y quedando pendiente la expedición del Presupuesto y de otras disposiciones importantes.

El Poder Ejecutivo, llevado del deseo de obtener la expedición de las leyes más necesarias, proroga las sesiones; pero este esfuerzo es baldío en gran parte: ya no es tiempo de arbitrar recursos; muchos congresistas importantes se han retirado, y, como resultado final, se obtiene un Presupuesto desequilibrado: el Congreso se ha preocupado mucho por expedir leyes cuyo cumplimiento demanda erogaciones cuantiosas; pero no ha caído en la cuenta de que para su cumplimiento y para atender a las necesidades de la administración, lo primero que ha debido hacer es arbitrar los recursos correspondientes.

Si se logra obtener alguna otra de las leyes solicitadas, es notablemente defectuosa, como tiene que resultar toda obra que se hace con precipitación y sin el requerido estudio.

El resultado de la labor parlamentaria no puede ser más desconsolador: es cierto que el número de leyes expedidas nunca rebaja de 50; pero, en su mayor parte, ellas son de honores, auxilios e intereses parroquiales.

Las finanzas quedan en estado peor que en el que las encontró el Congreso.

Los proyectos encaminados a satisfacer las necesidades na-

cionales han quedado rezagados; pues han tenido que ceder el campo a los que encarnan algún favoritismo.

Cuando el pueblo se entera de este resultado, cuando en lugar de las medidas que aguardaba recibir, encaminadas al fomento del progreso y a garantizar sus derechos, se encuentra con que el fruto de seis meses de labor, son unas cuantas leyes, en su mayoría utópicas; unas finanzas averiadas, y nuevos gravámenes sobre el empobrecido Tesoro, se decepciona profundamente y ante sus ojos baja un escalón más el prestigio del régimen que produce tales resultados.

El efecto lógico de la repetición de estos hechos que presenciarnos anualmente, es el desprestigio del régimen representativo y que, arraigándose en los ciudadanos la desconfianza en la labor de los cuerpos colegiados, aumenten los prosélitos para posibles dictaduras.

Si la ineficacia del Parlamento colombiano continúa, día por día irá aumentando el grupo de los descontentos hasta llegar a formar una fuerza considerable, dispuesta a secundar cualquiera tentativa encaminada a la anulación de aquel régimen y el consiguiente entronizamiento del despotismo.

La esterilidad parlamentaria viene acompañada de la abstención electoral; las personas independientes, que son las más conscientes para sufragar, al ver el fracaso de sus aspiraciones, la burla de que han sido objeto por parte de sus mandatarios, se alejan de las urnas, desilusionadas ante el resultado que ofrece el sufragio entre nosotros.

De ahí que sea muy explicable que la abstención electoral cuente con más adeptos en los centros importantes, puesto que allí es donde los ciudadanos pueden darse mejor cuenta de la vana labor de los elegidos.

La situación que apenas hemos trazado a grandes rasgos compromete gravemente la suerte del país. Teniendo presente lo trascendental del problema, nos hemos decidido a buscar las causas del mal, lamentando que el asunto sea tan desproporcionado a nuestra capacidad y experiencia y que lo limitado de este estudio nos obligue a tratarlo superficialmente.

Después de madura reflexión hemos llegado a creer que las causas de nuestra esterilidad parlamentaria son las siguientes:

1<sup>a</sup>. Estado social.—2<sup>a</sup>. Defectuosa reglamentación.—3<sup>a</sup>. Períodos muy cortos.—4<sup>a</sup>. Numeroso personal.—5<sup>a</sup>. Reuniones muy frecuentes.

## I

### ESTADO SOCIAL

En esta sección estudiaremos principalmente lo relativo a las elecciones de los miembros del Congreso, al estado social de la masa electoral y al modo como ésta ejerce su derecho.

Hasta 1853 había predominado en nuestras instituciones el sufragio indirecto, pero en este último año, como resonancia de la Revolución del 48, se adoptó en nuestra Constitución el sufragio universal por el sistema directo.

Los redactores del Proyecto de la Constitución de 1886, a-

leccionados por la experiencia, proponían en el art. 163 que todos los ciudadanos elegirían directamente Concejeros municipales y Electores y que estos últimos harían directa o indirectamente las demás elecciones; sin embargo, apenas quedó adoptada la elección indirecta para elegir Senadores y Presidente y Vicepresidente de la República.

Bajo el régimen de la Constitución del 86 la elección de Senadores se hacía por las Asambleas departamentales, la Reforma de 1910 instituyó que fueran elegidos por Consejeros electorales nombrados por las mismas Corporaciones. El sistema en sí mismo es bueno aunque en ocasiones dé lugar a corruptelas que procuran hacer recaer la elección de Senadores en los Diputados que nombraron a los Consejeros, inconveniente que podría evitarse prohibiendo que recayera la elección en los Diputados electores.

Para la elección de los miembros de la Cámara de Representantes rige actualmente el sistema directo, en el que sufragan los ciudadanos que sepan leer y escribir o posean renta anual de 300 pesos o propiedad raíz de 1,000 pesos. Los colombianos que reúnen las condiciones exigidas por la Constitución ¿tendrán las cualidades necesarias para elegir acertadamente a los Representantes?

En primer lugar conviene observar que la exigencia constitucional de que los sufragantes sepan leer y escribir, en muchos casos no se cumple, pues se tolera que los ciudadanos que únicamente saben estampar los caracteres de su firma ejerzan el sufragio.

La condición de saber leer y escribir no garantiza que los sufragantes reúnan las condiciones de inteligencia y voluntad independiente para elegir con acierto; esto es claro, porque la gran masa del pueblo, exceptuando el de las ciudades, lee muy poco, de tal suerte que de los habitantes de los campos (los cuales representan la mayoría de los electores) puede decirse que, de los que saben leer sólo un porcentaje muy reducido hace uso de este elemento de ilustración.

En cuanto a los sufragantes rentados o propietarios observamos que, si bien es cierto que se encuentran en condiciones de independencia muy mejores que los que sólo saben leer y escribir, no todos ellos están en capacidad de elegir sin intermediarios a los miembros del Cuerpo Legislativo.

Los sufragantes, en su mayor parte, ni siquiera se dan cuenta de la trascendencia de la función que desempeñan, y sufragan a ciegas por individuos que ni aún conocen de oídas. No saben si los candidatos son verdaderamente dignos de representar sus ideas y satisfacer sus aspiraciones, ni están en capacidad de elegir entre los posibles candidatos aquéllos que representan mejor los intereses nacionales.

Si nuestros sufragantes eligiesen únicamente Concejeros municipales y Electores de donde emanaran los miembros del Congreso, como lo disponía el citado Proyecto de Constitución, podría decirse que disminuirían de modo considerable las posibilidades de desacierto en la elección, porque a la masa electoral

le es menos difícil escoger entre los vecinos del lugar cuyas condiciones está en posibilidad de observar, que entre el grupo de los elegibles para el Cuerpo legislativo, a quienes puede decirse que ignora casi por completo.

Uno de los inconvenientes de las elecciones en que intervienen directamente las multitudes, es que en ellas se ven ahogados los votos de las personas inteligentes, respetables e independientes, interesadas verdaderamente por la buena marcha de la sociedad, por los sufragios inconscientes de peones y colonos que se acercan a votar por la lista, no elegida por ellos, sino por el cacique que los conduce como manada de carneros. Esto que se nota poco en algunas partes es práctica consuetudinaria en otras regiones, en donde las condiciones económicas y morales de las clases bajas son más deplorables y fomentan una especie de vasallaje.

En algunos países se ha tratado de subsanar este inconveniente del sufragio universal, dando derecho a emitir varios votos a los ciudadanos que pertenecen a ciertas profesiones, o que ejercen o han ejercido determinados cargos, o que son propietarios en determinadas condiciones, etc..

Sobresalen entre las ventajas atribuidas al sistema de votación directa las siguientes: 1ª. Que componiéndose la masa electoral de muchos individuos, es imposible que sea sobornada por los candidatos, lo que no es difícil que suceda en la elección indirecta, en la que son muy pocos los electores inmediatos.

2ª. Que la masa electoral podrá desechar, en todo caso, los candidatos que surjan en la lucha y que no reúnan las condiciones convenientes, reemplazándolos por otros adecuados.

Estas ventajas generalmente no se registran en Colombia, por las condiciones especiales de la sociedad. Aquí los que en realidad vienen a decidir de las elecciones son los directorios políticos, cuerpos compuestos de pocos individuos, que lanzan los candidatos los cuales, buenos o malos, son aceptados expresa o tácitamente por la masa electoral, pues ésta por sus condiciones de ignorancia, falta de organización y poco o ningún espíritu público, si no son aceptables, no está en capacidad de cambiarlos por otros buenos.

Tanto imperan entre nosotros esas condiciones, que muy rara vez triunfa una lista lanzada con independencia de los directorios; y hasta existen personas ilustradas que consideran como irrespeto a la majestad del sufragio el que los individuos deseosos de votar concienzudamente voten por candidatos distintos de los señalados por los dirigentes políticos.

De suerte que si los directorios reúnen condiciones de patriotismo, inteligencia, desinterés, ecuanimidad e independencia, los candidatos serán aceptables, y lo contrario, si dichas juntas no reúnen tales condiciones, lo que sucede con frecuencia.

De ahí que, en virtud de las circunstancias relatadas, sea muy frecuente que en donde existen directorios que no reúnen las condiciones dichas, resulten como ungidos por el voto popular individuos que no merecen ocupar el alto puesto de legisladores y que deben su elección no a méritos, pues no los tienen, sino a intrigas de baja ley y aún a parentescos con los miembros

del directorio respectivo; y que, algunas veces, llegue a suceder que los miembros de los directorios se *hagan* elegir para puestos en las Cámaras.

La circunstancia de estar los directorios políticos compuestos de pocos individuos, susceptibles, como hombres, a las pasiones y mezquindades humanas, hace muy difícil que se mantengan elevados sobre la política de círculos, e impide que siempre estén en condiciones de señalar candidatos capaces, y dispuestos, si fuere necesario, a escogerlos de los grupos que no son de sus simpatías.

En las listas de candidatos escasean ordinariamente ciudadanos que, por sus conocimientos, honradez y condiciones de vida, a pesar de estar alejados de la política activa, aportarían valioso contingente para la delicada tarea de legislar. Tal ocurrencia proviene de la organización de nuestras comunidades políticas: teniendo dichos ciudadanos medios para subsistir independientemente, no importunan a los dirigentes políticos para que se les incluya en una lista; de ese modo las líneas que deberían ser ocupadas por sujetos que lleven luces y prácticas benéficas al Parlamento, vienen a ser llenadas por personas ineptas que, no teniendo capacidades para vivir con holgura, se dedican a especular con la política y a escalar los altos puestos por medio de la intriga y la lisonja.

Otro de los motivos que contribuyen a que no vayan a las Cámaras personas competentes es que, dada la influencia que ejercen los gamonales de pueblo en las elecciones, los directorios, en muchas ocasiones, se ven obligados a posponer a los sujetos capaces para colocar a los incompetentes exigidos por los gamonales o por las aspiraciones de campanario.

\* \*

En la esterilidad de los Congresos influye también la deficiente organización de nuestros partidos políticos, en lo relacionado con la labor parlamentaria.

En otros países las agrupaciones, antes de lanzarse a una lucha electoral, adoptan por medio de sus juntas o convenciones programas que indican la línea de conducta que en la respectiva corporación seguirán sus candidatos, en el caso de ser elegidos.

En esos programas, sin salirse de las ideas doctrinarias de los respectivos partidos, se colocan unas pocas e importantes bases que indican la actuación que seguirán los elegidos en la solución de las cuestiones de carácter político o administrativo de actualidad más palpitante.

Para incluir un nombre en la lista se impone, como condición *sine qua non*, que el presunto candidato se adhiera públicamente al programa lanzado y se comprometa a trabajar por su realización, por cuantos medios lícitos estén a su alcance. Con el fin de garantizar estas promesas se establece como sanción para los individuos que, en concepto de alguna alta entidad directiva del partido, no hayan cumplido lealmente el compromiso contraído, la exclusión de sus nombres de las listas de candidatos en una o varias de las elecciones subsiguientes.

Con el objeto de facilitar las tareas legislativas los miembros de cada partido, una vez en el ejercicio de su cargo, constituyen comités y nombran *leaders* para que dirijan la actuación de los parlamentarios del respectivo grupo, lleven la voz en los asuntos importantes y pongan en acción los medios proporcionados para obtener la realización del programa lanzado.

Esta organización, además de contribuir a la realización de los ideales de los partidos y de comunicarles a éstos lustre y disciplina, facilita el trabajo parlamentario y concreta éste sobre aquellos puntos que, según la opinión de las convenciones de los partidos, reclaman más pronta atención del Cuerpo Legislativo.

En Colombia suceden las cosas de muy distinto modo: los congresistas, salvo en algunos negocios de capital importancia política, obran sin seguir plan alguno y, como consecuencia, la atención de las Cámaras en lugar de concretarse a la adopción de algunas pocas pero importantes medidas, se diluye en la consideración de infinidad de proyectos que no obedecen a plan alguno, y que en su mayor número, son de importancia secundaria y aún de conveniencia negativa.

Como resultado de este considerable esparcimiento de esfuerzos sólo se obtiene la expedición de multitud de proyectos de horizonte muy limitado, y la de pocos de miras nacionales.

Si se tiene presente el ahinco que gastan muchos de nuestros legisladores, para sacar a flote los proyectos relativos a intereses lugareños, cuán pequeño aparece el esfuerzo que dedican los mismos a obtener en las leyes la traducción de las teorías de los partidos que representan!

## II

### DEFECTUOSA REGLAMENTACION

Si se nos pidiera una prueba palmaria e incontestable para demostrarla esterilidad parlamentaria señalaríamos los Reglamentos de las Cámaras.

La primera labor de todo cuerpo colegiado es la de adoptar las reglas que deben metodizar sus labores e infundirles eficacia. A pesar de los reiterados esfuerzos que para obtener una reglamentación adecuada han hecho algunos Senadores y Representantes, ni siquiera esta obra, que es primordial, ha sido capaz de llevar a feliz término el Congreso colombiano.

Si bien el reglamento del Senado, por algunas reformas introducidas en los últimos tiempos está menos lejos de satisfacer su objeto, todavía deja mucho qué desear, y el de la Cámara de Representantes sobresale por su inutilidad para el fin a que se le destina, lo que no es de extrañar si se tiene en cuenta que es en el fondo, si no estamos equivocados, el mismo adoptado por la Cámara de 1858.

Los Reglamentos de las Cámaras en la práctica dejan sin sanción el cumplimiento de los deberes por parte de los congresistas, entre los cuales no escasean quiénes, por atender a exigencias de otro orden, dejan de cumplirlos, defraudando así a sus electores y al Fisco. En el año pasado hubo Senador que sin mo-

tivo alguno de legítima excusa dejó de asistir a la casi totalidad de las sesiones, y sin embargo, tuvo la desverguenza de recibir íntegramente sus dietas.

Otra de las deficiencias en el sistema de trabajo de las Cámaras es la falta de método en la presentación y discusión de los proyectos.

Muy contados son los que se presentan en los primeros días de sesiones y se levantan éstas después de un cuarto o media hora de abiertas. Desde el segundo mes en adelante aumenta el número de proyectos, y desde esta época hasta el último día de sesiones continúa su presentación, siendo perjudicial que cuando ya se ve agotado el tiempo que tiene el Congreso para la adopción de los proyectos más necesarios, siga demandando horas la discusión de proyectos cuya ascensión a la categoría de leyes es ya completamente imposible, embargando así parte considerable del tiempo necesario para aprobar proyectos más avanzados.

Darían muy benéficos resultados que los Reglamentos evitaran la pérdida de labor que representan esos numerosos proyectos que quedan pendientes al terminarse toda legislatura; en parte se obtendría esto estatuyendo que, uno o dos meses después de la instalación, únicamente se aprobarían en la forma ordinaria los proyectos presentados por el Poder Ejecutivo o por las Comisiones en desempeño de sus funciones; y exigiendo que para la aprobación de los proyectos que presenten los Congresistas, después de la época citada, son necesarias las dos terceras o tres cuartas partes de los votos. Esta disposición fomentaría la presentación de los proyectos en los primeros días de sesiones, con lo que se facilitaría la refundición de los varios de una misma clase en uno solo, obteniéndose así economía de tiempo.

Otra disposición que evitaría también la pérdida del trabajo que representan los proyectos que quedan pendientes, sería la reforma constitucional que permitiera, cuando no se hubiera renovado el personal de las Cámaras, utilizar en la reunión siguientes los debates dados en la anterior.

En los Reglamentos de las Cámaras faltan disposiciones que eviten la demasiada frecuencia con que se altera el orden señalado para el estudio de los proyectos. Lo cual, fuera de ser motivo de pérdida de tiempo en la discusión de las proposiciones sobre alteración del orden del día, da lugar a que prevalezcan en la discusión negocios de importancia secundaria. En otros cuerpos legislativos no se permite alterar el orden del día o, para alterarlo, se llega a exigir hasta las cuatro quintas partes de los votantes.

En el régimen de discusión de las Cámaras no se pone trabas a las discusiones inútiles ni a las extensas peroraciones. Una moción sobre alteración del orden del día ha dado lugar a más de treinta discursos; en la discusión de unas credenciales el Senado ha gastado varias semanas. Muy considerable sería el tiempo que se ganaría poniendo cortapisa a todos estos excesos.

El Poder Ejecutivo por el mayor conocimiento de los diversos ramos de la administración está ordinariamente en mejores condiciones para elegir los proyectos que ésta requiere con más

urgencia; teniendo en cuenta esta circunstancia, en la discusión debería darse, sin perjuicio de la fiscalización de la acción ejecutiva, la preferencia a los negocios presentados por los Ministros.

Por esta misma razón sería beneficioso el restablecimiento de la disposición constitucional de 1886, que prohibía al Congreso convocado a sesiones extraordinarias ocuparse de negocios distintos de los que hubieran motivado la convocatoria.

Los Reglamentos de las Cámaras carecen de disposiciones que faciliten el despacho de los negocios encomendados a su cuidado y que impidan todo cuanto puede entorpecer su marcha. Opinan muchos que sería disposición muy conveniente la encaminada a obtener que el estudio y discusión detallados de los proyectos se dejara a las Comisiones correspondientes, reduciendo la intervención de cada Cámara, en la generalidad de los casos, a pronunciarse en globo por la aprobación o negación de los proyectos, o a indicar a las Comisiones correspondientes las reformas y adiciones que deben introducir a los proyectos.

Los partidarios de este sistema sostienen que daría muy buenos resultados, pues evitaría que la Cámara tuviera que emplear, como lo hace actualmente, gran parte de su tiempo en la discusión de disposiciones puramente secundarias, y que, encomendando la discusión en detalle a las Comisiones, que deben estar compuestas de especialistas en los respectivos ramos, se lograría que la discusión y adopción de los proyectos se hiciera con mayor conocimiento y, por tanto, se efectuara una labor que, además de ser más consciente, fuera más ordenada y congruente.

Para medir hasta dónde llega la falta de expedición de las Cámaras, basta notar que desde 1895 viene tratándose de obtener la expedición de un buen Código Judicial, y todavía no se ha logrado; algo parecido ha ocurrido respecto a la reforma del Código Penal; que para su expedición, la ley sobre hidro-carburos tuvo que ser discutida en más de dos legislaturas, y después de haber dado lugar a complicaciones internacionales, fueron necesarias largas sesiones extraordinarias y especiales instancias del Poder Ejecutivo; y que para la expedición de la ley sobre Banco de Emisión, que últimamente ha venido discutiéndose en todas las legislaturas, han sido necesarios meses de sesiones extraordinarias, sin contar el tiempo empleado en las ordinarias.

### III

#### PERIODOS MUY CORTOS

Es característica del régimen republicano la alternabilidad en los puestos públicos; pero esta alternabilidad no debe llevarse a una volubilidad exagerada que perjudique los intereses generales.

Creemos que nuestra Constitución ha caído en este exceso al señalar el período de los congresistas.

Los legisladores no se improvisan de la noche a la mañana; son necesarios tiempo y detenida observación de la situación del Gobierno y del país, para darse cabal idea de las necesida-

des públicas, y se requiere tiempo para adoptar y desarrollar los planes encaminados a satisfacerlas.

La Constitución señala dos años para el período de los Representantes y cuatro para el de los Senadores. En el primer año de su período los Representantes apenas empiezan a darse completa idea acerca de la marcha de la administración. Al año siguiente presentan sus proyectos y principian a desarrollar un plan cuando terminan en sus funciones y son reemplazados por otros que adoptan leyes distintas y abandonan la realización de las expedidas anteriormente.

A este respecto transcribimos las opiniones del Secretario del Interior en 1843, que aún hoy son aplicables:

«Cada Legislatura tiene sus proyectos, que reduce a leyes, éstas se publican y circulan, y cuando empiezan quizá a ponerse en ejecución llega la otra Legislatura con nuevos proyectos, y nadie piensa ya en los pasados; todos quieren empezar y ninguno proseguir la obra empezada: otro tanto sucede en la administración. Esta inconstancia y este continuo proyectar en vano tienen ya hostigada a la Nación, y de tal manera desacreditados la Legislatura y el Gobierno, que cuando se habla de algún proyecto de la Legislatura o del Gobierno todos se mofan de él como de una empresa de niño; nadie confía en que la empresa será realizada; porque a fuerza de repetidas experiencias ha llegado a formarse una opinión general de que el Poder Público no hace más que hablar, y que es incapaz de llevar al cabo empresa alguna.»

«Esta lamentable inconstancia que parece estar realizando entre nosotros la metáfora de la infancia de las naciones, depende evidentemente de la rapidez con que se turna el personal de los Poderes Públicos, y de que no existe corporación ni magistratura en que pueda haber continuidad de miras y de plan. Se cambia de ideas y de sistemas según se cambia de personas, y la Nación impelida en todas direcciones no adelanta en ninguna. Hay grande actividad legislativa, y pudiera decirse que el Poder Ejecutivo trabaja con furor, pero los resultados no corresponden a los esfuerzos, porque no se trabaja con sistema ni perseverancia.»

El Dr. Concha, en su tratado de Derecho Constitucional, refiriéndose a los períodos legislativos, dice lo siguiente; «No es conveniente que los períodos de duración del mandato legislativo conferido en cada elección sean demasiado cortos. Los cambios frecuentes y totales del personal del Cuerpo legislativo dan por resultado una agitación pública constante, cambios bruscos de la política, que no son favorables a la Nación, y que, por el contrario, dañan a su pacífico desarrollo.»

Inglaterra, Bélgica, España, Holanda, Chile y Argentina asignan a sus legisladores un período más largo que el señalado en la Constitución colombiana.

En la Argentina, por ejemplo, el período de los Representantes es de cuatro años y se renuevan por mitad, y el de los Senadores es de nueve años, renovándose por terceras partes.

Creemos que el período de los Representantes es muy corto y que conviene elevarlo siquiera a cuatro años. Al aumentar la

duración de los Representantes también debería elevarse la duración de los Senadores a seis años, y establecer su renovación por terceras partes, con el fin de conservar al Senado el carácter de cuerpo conservador de las instituciones y hacerlo menos accesible a los cambios bruscos de la opinión pública.

Quizás algunos tacharán de nocivos estos largos períodos. Es cierto que se retardan las elecciones; pero esto tiene más ventajas que inconvenientes; querrá decir que el país se evita, en parte, las malsanas agitaciones electorales, y que, con la perspectiva del largo período, tendrá mayor cuidado en escoger hombres que inspiren plena confianza en el fiel desempeño de su cargo. En democracias como la nuestra, fácilmente tornadizas, esta larga duración de los cargos públicos, en lugar de perjudicial, la creemos conveniente, porque contribuye a dar estabilidad y consistencia a la administración, y a que los cambios en la opinión pública se verifiquen con reflexión y calma, y no por impresiones del momento.

## IV

## NUMEROSO PERSONAL

La Constitución fija la base de 120.000 habitantes para la elección de un Senador, y la de 50.000 para la de un Representante.

Los Estados Unidos, con más de 100.000.000 de habitantes, sólo tienen 90 Senadores; y Representantes a razón de uno por cada 280.000 habitantes.

En Inglaterra el Condado de Lancaster, con más de cuatro millones, tenía en 1913 sólo 23 puestos en el Parlamento.

En Alemania, con una población de más de 70 millones, el Senado o Bundesrath lo integraban 61 miembros, y el Reichstag unos 400 miembros, o sea, aproximadamente, un diputado por cada 150.000 almas.

Argentina, con más de 9 millones, sólo tiene 30 Senadores. El Brasil adopta una base de 70.000 hab. por cada Representante.

Nuestra Constitución de 1858 exigía 60.000 almas por cada Representante.

Colombia, no obstante estar en condiciones inferiores a los países ya citados, en lo relativo a riquezas, facilidad de comunicaciones, existencia de hombres ilustrados etc. se da el lujo de sostener una Representación proporcionalmente más numerosa que la de aquellos países.

El numeroso personal legislativo no tiene ventajas apreciables y sí muchos inconvenientes y de estos últimos los principales son los siguientes:

1°. *Impide la debida selección.* En un país nuevo y pobre como el nuestro, en donde las contiendas fratricidas han tronchado existencias preciosas, el personal de hombres capaces de desempeñar provechosamente las tareas legislativas es bastante reducido.

Además, ese personal se disminuye, si se considera que de él hay que restar el grupo que demandan los puestos importan-

tes de la Administración y que, por las incompatibilidades, se inutiliza para formar parte del Congreso; y otro grupo que a pesar de ser idóneo, rehuye prestar esos servicios, ya por perjudicarse en sus intereses al abandonarlos por 5 o más meses, ya por lo poco propicio del campo, dadas las circunstancias peculiares de nuestro Parlamento, para llevar a cabo una labor benéfica, que sea digna de sacrificio y molestias. Casi siempre que los individuos pertenecientes a este último grupo salen elegidos, se excusan de concurrir a las sesiones.

Agréguense a estas dos causas de disminución las exclusiones que imponen los prejuicios y las exigencias de la política, y se verá cuán reducido es el número de ciudadanos competentes que queda disponible para ser llamado a ocupar las 127 sillas de la Representación nacional. (1)

Aún en el supuesto de que todos los dirigentes políticos quisieran poner candidatos dignos del puesto, no lo lograrían, por no existir suficiente número de ciudadanos que estén en posibilidad de desempeñar acertadamente las delicadas funciones de legisladores.

¿Qué ocurre entonces? Que los directores políticos se ven obligados a recomendar a personajes que no tienen la debida preparación, ni las virtudes necesarias para integrar el Poder Legislativo.

El distinguido Profesor de Derecho Constitucional, Doctor F. de P. Pérez, al tratar de la escasez de legisladores capaces, se expresa, con conocimiento de causa, en los siguientes términos:

«Es preciso decirlo con franqueza: lo numeroso de la representación hace que haya descendido en calidad, y que se resienta de una gran falta de preparación la mayoría de nuestros cuerpos colegiados. Los distintos partidos se ven obligados a enviar muchos de sus miembros que no tienen la debida patente de idoneidad, y es preciso llenar una lista de candidaturas con apresuramientos que vician la selección. Los frutos llegan después con lógica ineludible: la intriga puede más con su audacia, que la ciencia y la virtud con su corrección y su modestia; el hombre de columna vertebral más dócil ante las exigencias del partido y las zalemas ministeriales es siempre más adecuado y se le prefiere al que gaste un poco de independencia. Fíjese fríamente la mirada sobre nuestra Representación nacional y se verá que los problemas nacionales son superiores a una gran parte de quienes los deben resolver.»

«Hay unidades valiosas, pero son pocas y el número vence a la razón».

No estando parte considerable de la Representación en condiciones de llenar bien su misión, lo natural es que la labor del Congreso no satisfaga ni al estado del país ni a sus necesidades.

2°. *Entorpece las labores.* Como consecuencia natural del número excesivo, viene el entorpecimiento de las labores. Todo cuerpo numeroso se mueve con dificultad, aun estando debidamente organizado y compuesto de buenos elementos. ¡Cuán difi-

(1) La Ley 93 de 1.922 elevó el número de congresistas a 160: 48 Senadores y 112 Representantes.

cil y lenta será la marcha de las Cámaras colombianas, que, además de estar integradas por muchos individuos incompetentes, ni siquiera tienen reglamentación adecuada!

Las discusiones en un cuerpo como la Cámara de Representantes, en que tienen derecho a hablar más de 90 personas, se dificultan y embrollan sobremanera. Si se discute alguna cuestión grave los individuos que no la dominan, llevados de vana presunción, toman parte en el debate, y no es necesario decir que tal intervención trae confusión y obstáculos para el despacho del negocio. La misma facilidad que brindan los temas accesibles al común de las inteligencias es ocasión propicia para que muchos congresistas derrochen elocuencia, sin otro resultado que dificultar el curso de los negocios que les están encomendados.

3°. *Anula la responsabilidad moral de los legisladores.* Hablando en términos generales, la responsabilidad legal de los legisladores casi no existe, y únicamente pesa sobre ellos la responsabilidad moral, que, en el caso de que su conducta no corresponda a la confianza depositada en ellos por sus electores, ordinariamente se traduce en la no reelección. Para hacer efectiva esta responsabilidad es preciso investigar su conducta oficial y deslindar actuaciones. En unas corporaciones numerosas esta responsabilidad se anula casi por completo, pues es poco menos que imposible establecer con seguridad qué clase de participación toma cada miembro de tales corporaciones en los diversos negocios. Al anularse por el excesivo personal la responsabilidad moral de los legisladores, éstos quedan sin la correspondiente sanción por las faltas cometidas, circunstancia que contribuye a que sean menos estrictos en el cumplimiento de sus deberes.

4°. *Gasto excesivo.* En un país pobre y de rentas escasas, como el nuestro, es indispensable que toda institución u obra sea proporcionada a los recursos de la Nación. Acomodándose a estas circunstancias debe procurarse que el Congreso cueste lo menos posible a la República, lo que se obtendrá disminuyendo el personal. Lo numeroso de éste no solamente ocasiona considerables gastos, por razón de las dietas, sino que también fomenta el derroche del Erario en otras formas. Debiendo su elección muchos de los que ocupan puesto en el Congreso a las intrigas y promesas de obtener favores para la región que representan, su preocupación principal es lograr a todo trance auxilios y concesiones para los caminos, acueductos, iglesias, colegios, hospitales etc. etc. de la región que los eligió, con el fin de que, por medio de estas erogaciones, el Tesoro nacional les proporcione un prestigio, tan vano como costoso, que les prepare la reelección, por parte de los favorecidos. La labor de esta numerosa clase de congresistas es uno de los obstáculos más poderosos con que tropieza toda buena política de acertadas economías, y ocasiona, en mucha parte, el déficit crónico de los Presupuestos.

Según hemos visto, el excesivo personal de las Cámaras es una de las principales causas de la esterilidad de los Congresos.

Teniendo en cuenta que para el buen desempeño de su misión no es necesario que los legisladores representen pequeñas circunscripciones sino las necesidades y aspiraciones más generales de la Nación, podría muy bien elevarse la base de pobla-

ción a 100.000 habitantes para elegir Representantes, y a 200.000 para elegir Senadores. Sin embargo, para evitar susceptibilidades, podría establecerse que los Deptos. que no tuvieran 300.000 habitantes eligieran 3 miembros de la Cámara Baja.

La disminución del personal produciría las siguientes ventajas:

a) Facilitaría la selección, porque, además de poderse escoger mejor los congresistas, al aumentar el radio de las circunscripciones electorales, los candidatos tendrían que reunir mayores condiciones de prestigio;

b) Las tareas serían menos difíciles y más benéficas;

c) Su responsabilidad sería menos imaginaria; y

d) Finalmente, se obtendría una considerable economía, no sólo en el valor de las dietas, sino también en auxilios y demás erogaciones similares, lo cual permitiría, si fuese necesario, mejorar las dietas para obtener la asistencia de los legisladores más hábiles.

Se objeta que una Cámara de 18 o 20 miembros «se parecería mucho a un Concejo Municipal de población grande». Quienes conocen la actuación desinteresada y eficiente del Cabildo medellinense no pueden dejar de desear que el Congreso de la República llegue algún día a imitar la labor de tan modestos Concejeros municipales.

## V

### REUNIONES MUY FRECUENTES

Otra de las causas de la esterilidad de nuestros Congresos es la demasiada frecuencia con que se reúnen.

En primer lugar, aumenta las dificultades relativas al personal, porque muchos miembros se abstienen de concurrir a las sesiones, por la razón de que su concurrencia anual equivaldría al completo abandono de las ocupaciones de que derivan su subsistencia.

En segundo lugar, los congresistas, (especialmente los muchos que pasan del ambiente de los Congresos al de las Asambleas) no tienen el tiempo necesario para observar las condiciones en que se desarrollan las diversas actividades de la vida nacional, y, en consecuencia, para preparar proyectos de ley o proponer las medidas conducentes a ordenar su desenvolvimiento.

La reunión anual del Congreso no es estrictamente indispensable para el desempeño de sus atribuciones estando, como está, autorizado el Poder Ejecutivo para convocarlo extraordinariamente, cuando las circunstancias lo exijan.

Veamos algunos de los inconvenientes que se notan con la reunión anual de los Congresos:

Apenas empieza el Poder Ejecutivo a aplicar las leyes y a desarrollar los planes ideados por un Congreso, el siguiente—sucede con frecuencia—adopta planes distintos y deroga las leyes anteriores, sin haber sido ejecutadas.

En cambio de una mejora útil al país, que podría emprenderse con el dinero que se gasta en la reunión de los Congresos a-

nuales,—más de \$ 180,000,—se le da] un tomo de leyes cuyo resultado principal es el embrollo de la legislación nacional.

De 1911 a 1921 se han dictado 1028 leyes, o sean más de 93 por año.

Cuántas enseñanzas contendría la publicación de una estadística de las disposiciones legislativas que no se cumplen; ella, entre otras cosas, nos indicaría que no está todo en dictar muchas leyes, sino en dictas pocas, pero arregladas a las condiciones del país, y en arbitrar los medios necesarios para su cumplimiento.

Alegan los partidarios de los Congresos anuales, que éstos son necesarios para evitar el entronizamiento de la dictadura y para obtener la fiscalización de los actos del Ejecutivo y la oportuna autorización de los gastos públicos.

En cuanto al poder mágico que tengan los Congresos para transformar en un momento dado las condiciones de un pueblo degradado que está apropiado para recibir los latigazos de la dictadura, nos permitimos dudar de su eficacia. Si ese poder consiste en la resistencia que puedan organizar los legisladores contra el usurpador, creemos que podría verificarse en iguales o mejores condiciones estando aquellos diseminados por todo el país y en contacto directo con las masas. Dos de las dictaduras que han desmoralizado la República se han impuesto durante el funcionamiento de los Congresos anuales.

En cuanto a la expedición anual de los Presupuestos, bien significativo es el resultado de la acción legislativa de 1911 a hoy; los déficits que arrojan los Presupuestos de esos años nos indican lo que es capaz de hacer, en el particular, nuestro Cuerpo Legislativo.

No dejamos de reconocer la acción fiscalizadora que, de la actuación ejecutiva, producen las reuniones anuales del Congreso; si bien esta acción con un Congreso mal integrado pierde gran parte de su eficacia y aún puede conducir a lamentables extravíos. La conducta observada con alguna de las últimas Administraciones, y la que se siguió con los responsables de la dictadura del Quinquenio, nos puede dar ligera idea acerca de las anomalías o inconsecuencias a que puede llegarse con la intervención de los Congresos en este campo, y llena de razones a quienes quieren quitar el juzgamiento de los altos funcionarios a Corporaciones que tan envueltas se ven en las ardientes luchas de la política.

Los efectos benéficos que, en lo relativo a la acción fiscalizadora y a la expedición de los Presupuestos, se atribuyen a la reunión anual de la Representación nacional, se obtendrían superabundantemente, y sin los inconvenientes de la excesiva frecuencia de las reuniones de las Cámaras, con el establecimiento de la corporación de que pasamos a ocuparnos.

## VI

### CONSEJO NACIONAL

El Acto constitucional de 1914 restableció el Consejo de Estado, cuyas funciones son: servir de cuerpo consultivo del Po-

der Ejecutivo, ejercer las funciones contencioso-administrativas y preparar proyectos de leyes.

Si descartamos las dos primeras funciones que, según opinan algunos, no siempre ha desempeñado con acierto, tenemos que su labor de preparador de proyectos de leyes, hasta ahora no ha producido sino el Código de Elecciones y algunas dos o tres leyes más.

Es cierto que esta Corporación presenta anualmente algunos proyectos de leyes; pero éstos no llegan a ser leyes, debido, en parte a la esterilidad de la labor parlamentaria, y en parte, a que estos proyectos sin quien promueva su discusión y los defienda y explique, quedan en calidad de rezagados.

Este inconveniente se obviaría integrando el Consejo de Estado con miembros del Congreso, lo que permitiría encomendarle otras importantes funciones.

En distintas épocas han ideado una corporación semejante dos distinguidos colombianos.

En su Exposición de 1843 decía el Secretario de lo Interior:

«Uno de los defectos más notorios del ejercicio y repartición del Poder público es la falta de una corporación o autoridad, cualquiera que sea el nombre y forma que se le dé, que defiendan las instituciones existentes contra el flujo inconsiderado de cambios y reformas improvisadas, que inspira el capricho o la pasión del momento. Es necesario, es indispensable que exista en alguna parte un poder que dé impulso y dirección al Gobierno en un sentido determinado, para que haya un plan y un sistema que hagan concurrir la acción de las leyes y de la administración a producir los resultados que la Nación tiene en mira. Es preciso que en alguna parte se encuentre el regulador de estas fuerzas que impelen la sociedad. En la actual organización de los poderes públicos se legisla y se gobierna sin plan ni sistema; todo se hace según la inspiración del momento; resultando de aquí que todo es inconstancia, versatilidad e incongruencia, así en las leyes como en la administración».

«Si se estableciera en la República una corporación de elección popular, que sin ser muy numerosas ni vitalicias sus plazas, tuviesen sin embargo más duración que las del actual Consejo de Estado, (1) podrían confiarse a esa corporación esas facultades extraordinarias, y todas aquellas que siendo necesarias para el buen gobierno de la República, se niega la opinión a darlas al Presidente por el temor de que abuse de ellas para usurparse el poder supremo. Una corporación no inspira iguales recelos, y siendo responsables sus miembros hay una garantía bastante contra el abuso. Así podría obtenerse una autoridad fuerte y responsable sin ser peligrosa para la libertad».

«Un cuerpo como aquel... reuniría en su seno los hombres más importantes de la República, y gozaría, por lo mismo, de un alto prestigio; sus actos, en que habrían intervenido hombres de los diversos partidos, serían de todos respetados; la ambición de las primeras notabilidades, teniendo participación directa en los

(1) El período de los Consejeros de Estado era en esa época de cuatro años y se renovaban por mitad cada dos años.



negocios más importantes de la administración, estaría satisfecha, y su influencia obraría mancomunada en todos los puntos de la República a favor del orden. A este cuerpo podría sin inconveniente rodeársele de la respetabilidad y del poder que se teme en el Presidente, sin excitar odios ni desconfianzas contra él....»

«Esta corporación podría ser el núcleo del Senado. Cuando el Congreso se reuniera, los Senadores elegidos por las localidades se incorporarían a él; y entonces este cuerpo podría representar el principio conservador de las instituciones existentes.»

Y en 1915, refiriéndose a la crisis parlamentaria, se expresaba el Dr. Luis López de Meza en los siguientes términos:

«Es preciso hacer del Congreso la Corporación selecta, científica e independiente que sus labores reclaman. Dejemos una de las Cámaras para la preparación política, para el juego de los partidos, para la rotación caprichosa de los intereses del momento; pero hagamos de la otra un cuerpo de funcionamiento estable, técnico sobre todo, sin vacilaciones ni temeridad.

«El Senado, elevando a la categoría de derecho un hecho iniciado ya, pudiera constituir en los meses de receso distintas comisiones asesoras del Poder Ejecutivo: el Consejo de Estado o la Comisión legislativa, que prepare y armonice las leyes; la Comisión de Relaciones Exteriores que haga congruente nuestra labor diplomática; una Comisión de hacienda que preparándose tesoneramente nos saque de esta ineptia fiscal en que yacemos; una Comisión de Instrucción pública que haga de este Ministerio el órgano de la cultura patria, y una Comisión de Obras públicas que aporte ordenación técnica a nuestras empresas fundamentales.»

«A la hora de reunirse el Congreso estas Comisiones constituirían el Senado, y en poco tiempo, con muy pocas discusiones, los grandes intereses nacionales se verían atendidos eficazmente; el Congreso no dilataría sus sesiones en la discusión incongruente en que lo vemos esterilizarse, a veces hasta por falta de conocimiento de lo que se discute....»

«A la larga este aparente derroche de sueldos sería una prodigiosa medida económica, por la ordenación de todos los servicios, la preparación técnica del legislador, la organización de las rentas, el freno de las intrigas, etc.»

De nuestra parte, poco o nada tendremos que decir para demostrar la conveniencia de la Corporación ideada por el Secretario de lo Interior de 1843, la cual para la atención de los principales ramos de la administración pública podría dividirse en comisiones especiales como lo indica el doctor López de Meza, sin perjuicio de que para la resolución de ciertos asuntos de orden general o de especial trascendencia actuaran todos sus miembros reunidos en un solo cuerpo. Quizás para el mejor éxito de ella, convendría que se compusiera únicamente de unos quince miembros y que de éstos pertenecieran algunos a la Cámara de Representantes. La elección de tales miembros debería hacerse por la respectiva Cámara, rodeándola de especiales garantías para que al hacerla dominase el acierto, disponiendo, por ejemplo,

fueran escogidos de entre un grupo de unos treinta congresistas señalados por los Concejeros municipales.

La creación de esta Corporación implicaría la supresión del Consejo de Estado, al que subrogaría en sus funciones, excepto en las contencioso-administrativas que deberían ser desempeñadas por un Tribunal nombrado por la Corte Suprema.

Para la preparación de Códigos y leyes podría permitírsele que se asesorara de los técnicos que tuviera a bien.

Al ingresar a las Cámaras los miembros de la Corporación de que venimos hablando, enterados, como deberían estar, de las necesidades de la Administración, serían a este respecto fuente de información imparcial, y tomarían especial empeño por obtener la aprobación de los proyectos preparados por la Corporación.

Estando los ciudadanos que integraran esta Corporación, unidos por el voto popular, entre otras funciones podría atribuírseles a todos reunidos la misión de propender por el cumplimiento de las leyes; la de dictar con carácter transitorio algunas medidas legislativas de especial urgencia; la de decretar economías, en caso de deficiencia de las rentas, la de autorizar, con las debidas precauciones, gastos urgentes e imprevistos; la de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando fuera necesario y no hiciera uso de esta facultad el Poder Ejecutivo. Podría encomendárseles también hacer algunos nombramientos importantes y la resolución de algunas cuestiones de simple administración, confiados hoy al Congreso.

Atendidas las especiales condiciones de preparación de los proyectos que presentara la Corporación que nos ocupa, deberían ser rodeados de especiales prerrogativas y facilidades que proporcionasen su pronta adopción por el Cuerpo Legislativo.

La creación de la Corporación de que hemos hablado traería consigo múltiples ventajas, entre las que llaman la atención la mejor expedición de las leyes y la facilidad que presentaría para el establecimiento de los Congresos bienales y la de proporcionar muchos de los beneficios atribuidos a los Congresos permanentes, sin los inconvenientes inherentes a éstos.

\* \* \*

Hemos estudiado las causas que, en nuestro concepto, ocasionan la esterilidad del Congreso colombiano; creemos que la labor tendiente a remover esas causas debe encaminarse a obtener mayor acierto en las elecciones para miembros de la Representación nacional; a reglamentar de modo adecuado los trabajos de las Cámaras; a disminuir considerablemente el número de congresistas, y a extender su período; y por fin, a obtener la adopción de los Congresos bienales, acompañada del establecimiento de una Corporación que haría las veces de la Pre-Cámara insinuada por el distinguido tratadista Hostos, al mismo tiempo que fiscalizaría prudentemente la acción ejecutiva.

Hace varios años que, de las Asambleas, de los Concejos municipales, de la generalidad de los ciudadanos, se levanta un clamor unánime y creciente, porque se ponga fin a la ineficacia

del Cuerpo Legislativo de Colombia; pero todo ha sido en vano: se ha tropezado con la resistencia que oponen los interesados en la continuación del perjudicial estado actual de las cosas.

¡Quiera Dios que los dirigentes del pueblo colombiano tengan el valor, la energía y la constancia que se necesitan para llevar a feliz término la rehabilitación de nuestro desacreditado Poder Legislativo!

Medellín, 20 de Septiembre de 1922.

L. NAVARRO OSPINA.

## Investigación de la filiación ilegítima

Señor Presidente, Honorables Socios.:

El asunto que he escogido como tema de esta conferencia es de importancia, pues se roza con los graves problemas de la moralidad pública, en cuya solución está interesada la sociedad, y cuya dificultad es tal, que arredraria a quien no estimulara, como a mí me estimula, la benevolencia vuestra, de que ya otras veces me habéis dado pruebas.

El punto en cuestión se puede concretar a esto: ¿debe o no permitirse la investigación judicial de la filiación ilegítima? Digo filiación, pues no se trata sólo de la paternidad, sino también de la maternidad, y estas relaciones son las que constituyen la de filiación. Empero, la más importante y discutida es la investigación de la paternidad, y de ella trataré primero.

Autores graves han sostenido la permisón y la prohibición con razones de peso. Entre los primeros basta citar a Laurent, Ahrens y D'Aguzzo; entre los segundos a Tronchet, Bigot, Preamené, Duveyrierre y Demolombe.

Las razones de los que sostienen que no debe permitirse la investigación, se pueden reducir a las siguientes: escándalo que resulta para la sociedad; abusos a que da lugar, e incertidumbre de la paternidad, y falta consiguiente de pruebas fidedignas.

Las de los que sostienen el punto de vista contrario se reducen a la obligación natural que tiene todo hombre de alimentar a sus hijos, y el derecho correlativo de éstos para exigir el cumplimiento de ese deber contra padres desnaturalizados.

Como se ve, los primeros no aducen una razón de derecho sino de hecho, para, defender sus tesis, mientras que los segundos sí tienen en apoyo de la suya a la ley natural.

Y es que parece imposible que haya quién sostenga que la sociedad o el individuo tengan derecho para eximirse de una obligación tan necesaria para la vida de la humanidad. En efecto, el argumento de escándalo para la sociedad podemos de una vez descartarlo, pues ese escándalo no puede ser mayor que el que producen ciertos procesos sobre incestos, estupro, etc. que sin embargo no son prohibidos. La sociedad saca más provecho del freno que se pone al libertinaje con la amenaza de hacer efectiva la responsabilidad que se contrae al engendrar un hijo, que

con mantener ocultos ciertos hechos, realmente escandalosos y desmoralizadores, pero que por lo mismo deben tener sanción.

La sociedad no puede tener interés en que se deje de socorrer a un individuo simplemente porque es ilegítimo. Mucho menos razón tendrá el individuo para librarse de esa carga una vez demostrada la filiación, pues «no hay derecho contra el derecho».

Vamos, por tanto, a investigar las razones de los que sostienen la prohibición de la investigación, dejando sentado que en abstracto es admitida, es decir, que se tiene por cosa buena el que los padres sean obligados a cuidar de sus hijos, sea que los hayan habido en matrimonio, o fuera de él.

Y viendo las cosas así, notamos que esas razones se reducen a una sola: el temor del abuso. El abuso consiste, no en atribuir a un padre el hijo que realmente engendró, sino en atribuirle otro, pues ya se dijo que esto no era un abuso, sino el ejercicio de un derecho natural legítimo. Este abuso se hace posible por la falta de pruebas; por tanto, todo el asunto se reduce a una cuestión de pruebas.

No negaré que la cuestión del abuso es de mucho momento, y que debe tomarse en consideración cuidadosamente al tratar de la investigación de la paternidad.

Las personas llamadas a hacer valer el derecho de reconocimiento pertenecerán en muchos casos a la clase más vil y degradada de la sociedad; tales personas serán llevadas a explotar, con amenazas de difamación, a personas inocentes. Esto ocurrió en Francia antes de la promulgación del Código de 1804, y todos los autores de esa época están acordes en declarar que esos pleitos fueron de los más escandalosos y repugnantes.

Pero el temor de que la investigación con ciertas restricciones prudentes, llegue a ser una amenaza para las gentes honorables no me parece suficientemente fundado.

Aun en el caso de no admitirse la investigación de la paternidad puede haber lugar a explotación o «chantage», ya que para ello no es necesario en lo más mínimo ocurrir a los tribunales, puesto que lo que generalmente se teme no es el gasto que ocasiona la manutención del hijo, sino la mengua que se sufre en el crédito.

Y antes me parece que la investigación de la paternidad podría llegar a ser una garantía para las personas inocentes, que podrían aguardar con tranquilidad el resultado de un juicio. El que hubiere tenido un desliz no tiene por que quejarse de que se le hagan sufrir sus consecuencias, y la sentencia judicial que lo obliga a mantener un hijo le será acaso menos onerosa y deprimente que el vivir continuamente amenazado.

El punto vital del asunto son las pruebas. Donde ellas existen, no hay lugar a vacilación; pero insatisfactorias como son, debe ponerse en su escogencia una prudencia suma. Y es que versan sobre hechos tan íntimos y secretos, sobre los cuales la naturaleza misma parece haberse complacido en echar un velo, que se explican las diferencias de los autores, y las diversas soluciones de los códigos.

Pero a pesar de tanta dificultad, no me parece imposible que se pueda llegar a un sistema en el cual, protegiendo los derechos de los hijos, se excluyan en lo posible las causas de error.

Entre las pruebas están: la confesión del padre, las presunciones y la prueba directa fuera de esa.

La confesión del padre, que es la única que, fuera del caso de raptó, permite nuestro C.C., tiene a no dudarlo graves inconvenientes, como son poner en la voluntad de una persona el estado civil de otra, y establecer un juramento que no se puede desmentir, pero lo cierto es que esa es la única prueba que se podría emplear en los casos en que no sea posible basar presunciones sobre circunstancias especiales, o en fuerza de ellas admitir otras pruebas.

Estas circunstancias o hechos que permiten basar presunciones son, a mi modo de ver, el raptó, la violación, la seducción, el concubinato y la posesión notoria de estado.

En el caso de raptó o violación, si la época de la concepción coincide con la del tiempo en que estuvo la raptada en poder del raptor, o en que ocurrió la violación, es natural presumir que el hijo lo sea del raptor o violador. Por tanto, el hijo o quien en su nombre entable la demanda tendrá que probar el hecho del raptó o violación, la coincidencia de la concepción con la unión sexual que se presume en la época del raptó o violación, y su propia identidad.

Para ello se podría servir de cualquier prueba, ya que estos hechos son relativamente fáciles de demostrar, y que lo difícil de probar, es decir, el que el hijo haya sido engendrado por el raptor o violador, se ha presupuesto.

Como el raptó y la violación dan lugar a acción criminal, en el curso de ellas se podrán probar los hechos citados. Más aún, creo que para que la madre pueda hacer uso de cualquier prueba, ha de ser en el juicio criminal sobre el raptó o violación, ya que es de interés público que se castiguen estos delitos, y que el descuido de la madre en hacer valer su derecho indica en cierto modo que ha renunciado a él. Pero en este caso, el reconocimiento del hijo, aunque viene como secuela del juicio criminal, no se impone como pena, ni por vía de indemnización, como lo dice el Art. 739 del C. P., pues es extraño que se legisle sobre el estado civil de las personas como un medio de castigar a otras.

La seducción es un caso particular muy delicado. En ella se presentan circunstancias especiales semejantes a las del raptó y violación, que debieran permitir ampliar las facultades para investigar la paternidad, porque facilitan las pruebas. Pero en contra milita la grave consideración de que esto puede contribuir a la depravación de las costumbres, estableciendo a favor de la seducción una especie de premio, que sin duda tendrá influencia en hacerla más frecuente.

A esto se puede contestar que se trata sólo de la prueba; que el hecho de la seducción no se aprueba, pero que sí se reconoce que su existencia introduce en la prueba un nuevo factor, que se debe tomar en consideración, no tanto por la madre,

cuanto por el hijo. En cuanto al hecho mismo, debe tener una sanción civil, de la cual trataremos más adelante.

Por estas razones, me inclino a creer que cuando ocurra caso de seducción, se le debe permitir al demandante el uso de cualquier medio para establecer la filiación, aun estableciendo a su favor una presunción cuando la época de la concepción coincide con la de la seducción, y asimilando la seducción al raptó y a la violación.

En cuanto al concubinato, creo que su existencia justifica una presunción a favor del hijo. El concubinato es una especie de simulacro de matrimonio, y hace presumir la fidelidad de la mujer. Es claro que no se debe dar a esta presunción la fuerza que tiene en el matrimonio, donde no solo ha contribuido a hacerla fuerte la observación de los hechos, sino también un interés social. La experiencia ha demostrado que sobre el concubinato no se puede basar una presunción tan absoluta.

Sólo se debe considerar concubina de un hombre la que durante cierto tiempo ha llevado con él vida marital.

Ninguna de las presunciones de que he tratado puede tener fuerza como la que tiene, por ejemplo, la del Art. 214, pues esta se basa en la gran presunción de que la mujer es fiel durante el matrimonio. Pero no sucediendo lo mismo en otros casos, la presunción ha de ser proporcionalmente más débil.

El Art. 214, inc. 2º establece que en el matrimonio el marido podrá no reconocer al hijo como suyo, si prueba que durante todo el tiempo que, según el Art. 92, pudiera presumirse la concepción, estuvo en absoluta imposibilidad física de tener acceso a la mujer. Se ve que esta disposición es naturalmente aplicable al concubinato, que es un simulacro de matrimonio; pero no lo es al raptó, la violación y la seducción, que envuelven de manera necesaria la unión sexual.

Para otros casos, y también para el concubinato, podría existir otra presunción de impugnación, que no existe en el matrimonio, y es la pluralidad de amantes en la época de la concepción. Cuando el demandado ha demostrado esto, no hay razón para suponerlo a él padre más bien que a otro. Tal vez podrían existir signos que lo indicaran, como la semejanza de los rasgos de la fisonomía, pero en la mayor parte de los casos, sentencias fundadas en signos tan inciertos serían arbitrarias.

En el matrimonio no se admite esta causal, porque existe razón, aunque débil tal vez y discutible, para presumir padre al marido, aun cuando haya habido adulterio. Esto parece también justificado en cierto modo por el interés público, que no quiere que se turbe la santidad del matrimonio.

Cuando la mujer en la época de la concepción llevaba una vida airada, la filiación del hijo será un problema que ni ella misma será capaz de resolver; con mucha mayor razón se debe desconfiar de otras pruebas que aduzca, que a lo sumo lograrán probar la unión sexual, pero no la paternidad, y que por tanto podrían ser peligrosas.

La última circunstancia que mencioné como que exigía capítulo aparte en la materia de pruebas es la posesión notoria de

estado civil. La he dejado para este lugar porque tiene caracteres especiales que la diferencian de todas las demás.

La posesión notoria es más bien que una circunstancia que permita mayor latitud en la prueba, una prueba de por sí. Es un reconocimiento tácito, pero claro, que el padre hace en favor del hijo.

Por tanto, si el padre intenta volver atrás y negarle al hijo la calidad de tal, me parece que viola un derecho, y que por tanto no se le debe permitir hacerlo, ni aún alegando uno de los motivos que dimos como que pudieran oponerse a la demanda.

Pero más frecuentemente no será el padre mismo, sino sus herederos, los que contesten al hijo que ha poseído la calidad de hijo natural su codición de tal, para privarlo de lo que le pudiera corresponder en la sucesión. La posesión notoria del estado de hijo natural puede provenir de un capricho del padre, y aun cuando con respecto a él se le debe tener como una aserción de que es su hijo, en las relaciones con sus sucesores se puede dudar si con respecto a los herederos exima de toda otra prueba.

Se podrán presentar dos casos: la posesión notoria ocurre acompañada de alguna circunstancia como concubinato entre los padres, u ocurrir sola. En el primer caso no sería irracional exonerar al hijo de toda otra prueba; es decir, que demostrada la posesión sólo tuviera que probar por cualquier medio la existencia de la circunstancia mencionada.

La posesión notoria del estado de hijo natural me parece una prueba tan convincente, que me parecería mejor obligar a los impugnadores a probar su aserto, en el segundo caso. Esto lo volveré a tratar más adelante.

La posesión notoria de estado civil de que se trata, es la repetición, por parte del padre, durante un tiempo más o menos largo, de actos que inequívocamente acrediten que considera como suyo al hijo. Tal sería el que lo mantuviera en su casa, lo presentara como tal a los de su familia, etc.

La simple afirmación de que alguien es hijo propio, aun repetida; y los mismos escritos en que se afirma este hecho, de manera insistente, no pueden llegar a considerarse como posesión notoria del estado de hijo natural.

\* \*

El C.C. colombiano no admite más prueba que el juramento del padre para establecer la filiación ilegítima. Ha querido con esto evitar las especulaciones a que se presta la prueba directa por la facilidad con que puede ser falsificada y adulterada. El juramento versa sobre si el padre cree ser suyo el hijo que se le atribuye.

Hay una excepción, y es cuando ha habido raptó o violación, según los artículos 73 de la Ley 153 de 1887 y 739 del C. P.

El primero de estos Arts. considera raptó «el hecho de seducir a una menor, haciéndola dejar la casa de la persona a cuyo cuidado está, aunque no se emplee la fuerza».

En cuanto al concubinato, no se ha previsto ninguna excepción basada sobre él. No era así en el Código primitivo de la Unión, reformado por la Ley 153 de 1887.

Conviene recordar aquí que la legislación colombiana ha establecido una división entre los hijos naturales y los simplemente ilegítimos. Los primeros disfrutaban de mayores derechos que los segundos, que sólo pueden exigir alimentos necesarios. Son hijos naturales los que han obtenido el reconocimiento voluntario y solemne de sus padres, o al menos de uno de ellos; son simplemente ilegítimos los que solo han obtenido el reconocimiento por una acción en justicia.

Sin entrar a examinar esta disposición, a mi parecer injusta e inconveniente, haré notar que de su contexto se deduce que la investigación sólo es permitida para establecer la filiación ilegítima; en cuanto a la natural no es permitida.

Es interesante observar los cambios que en Francia han ocurrido en relación con el punto de que se trata.

Bajo el antiguo régimen, las legislaciones provinciales en su gran mayoría permitían la investigación sin ningún freno; esto dio lugar a tan grandes abusos, que se justificó la prevención que contra ella tenían los autores del Código Napoleón de 1804, prevención que se deja traslucir en los discursos y discusiones que precedieron a la promulgación del mencionado Código. En este se dispuso que, salvo el caso de raptó, (al cual asimiló la jurisprudencia la violación), era prohibida la investigación de la paternidad.

Esto era excesivo, y pronto la opinión pública y la de los principales juristas se declaró favorable a la presunción. La jurisprudencia se puso de su parte, y con una sutileza, acaso excesiva, decidió que no era permitida la investigación para establecer un estado civil, pero sí para reclamar la madre una indemnización, en la cual se comprendían los alimentos para el hijo.

Por fin, después de haber sido rechazadas en diversas épocas por el Congreso leyes tendientes a permitir la investigación, fue aprobada en 1912 una ley en ese sentido, cuyas características son las siguientes:

La paternidad fuera de matrimonio podrá ser judicialmente declarada cuando ocurra uno de los casos siguientes:

- 1º Raptó o violación;
- 2º Seducción por medio de maniobras dolosas, promesa de matrimonio, abuso de autoridad, etc.;
- 3º Cuando de cartas y otros escritos del padre se deduzca inequívocamente que reconoce como suyo al hijo;
- 4º Cuando en la época de la concepción vivían los padres en concubinato público; y
- 5º Cuando el hijo ha gozado de la posesión notoria de estado.

No hay lugar a la acción cuando se prueba que la madre, en la época de la concepción, llevaba una vida desarreglada, y cuando el padre demuestre que, durante ese mismo período, estuvo imposibilitado, por accidente o por alejamiento, para tener acceso a la mujer.

El cambio operado en Francia es imagen del que se ha operado o se está operando en la legislación y en la opinión de los demás países. Hoy en día se nota una tendencia general, así en los autores como en los códigos, a permitir cada vez con más amplitud la investigación de la paternidad.

No es fácil hacer la distinción entre las legislaciones que la prohíben y las que la permiten, porque la línea divisoria no es suficientemente precisa. Vale más dividir las como lo hace Baudry. Lacantinerie, así:

1º Legislaciones que la rechazan absolutamente: Francia, antes de 1912; Haití, Cantón de Neufchatel, antes de la unificación del derecho civil en Suiza, Bélgica.

2º Legislaciones que la prohíben en general, pero admiten excepciones más o menos numerosas: Italia, Portugal, Holanda.

3º A las anteriores se pueden asimilar las que la permiten, pero con excepciones: España, Luisiana, Francia después de 1912.

4º Legislaciones que la permiten, con diferencias en materia de pruebas: Alemania, Austria, Finlandia, Provincias Bálticas, Noruega, Argentina.

La legislación colombiana pertenece al último grupo, ya que la investigación es permitida en cualquier caso, aunque se hayan restringido las pruebas.

En el derecho romano no era permitida la investigación respecto del padre, pero sí respecto de la madre, porque, decían, la madre es siempre cierta. Lo mismo ocurría en la antigua legislación española.

Es cierto que en una y otra existía el concubinato reglamentado y en cierto modo sancionado por la ley, y que los hijos nacidos en él eran tenidos como del padre, y gozaban de derechos semejantes a los que las leyes modernas conceden a los hijos naturales, lo cual explica este vacío.

\* \*

El Art. 54 de la Ley 53 de 1887 dispone que solo podrán ser reconocidos como hijos naturales los que no sean de dañado y punible ayuntamiento. Pero no se les niega el derecho de investigar la paternidad para exigir alimentos necesarios.

En esto se ha mostrado nuestra legislación más benévola que la de algunos otros países, en los cuales se considera a los hijos espurios como si no tuvieran padres, y se les niega, por consiguiente, todo derecho para exigirles sustento.

La limitación en cuanto a los derechos se halla consignada en todos los códigos, y es en cierto modo tradicional en el derecho. Proviene de que el bien social exige que acciones tan inmorales y antisociales como el incesto y el adulterio no se publiquen ni den lugar a acción alguna.

\* \*

La legislación colombiana no ha previsto el caso de que se quiera entablar la demanda de reconocimiento después de la

muerte del padre. La razón que ha tenido para ello es obvia: no existiendo el padre, y siendo su juramento la única prueba admisible, no podrá haber lugar a demanda alguna. Pero establecido que se puede probar la paternidad por otros medios, podrá suceder que se pretenda entablar la acción de alimentos contra los herederos del padre, ofreciendo demostrar la paternidad.

Al tratar de la posesión notoria de estado civil se vió un caso de los que pudieran suceder, pero cualquiera de las circunstancias que permiten pruebas especiales pueden dar lugar a casos semejantes. Sólo que la posesión de estado es bastante, en mi opinión, para introducir una diferencia radical.

Esta diferencia consistirá en que al hijo que ha gozado de la posesión notoria se le debe presumir hijo hasta que no se demuestre lo contrario, o por lo menos se le deben dar facilidades para la prueba cuando su calidad le fuere negada después de la muerte del padre, mientras que al que no se halla en ese caso se le debe negar el derecho de entablar la demanda.

La posesión notoria de estado no es una presunción ni un principio de prueba; es de por sí una prueba completa, perentoria. El que sobre ella basa su demanda a lo sumo tendrá que corroborar su aserto con otra prueba como medida de prudencia. El asimilarlo a uno que esté en otro caso sería hacerle probar dos veces su derecho, lo que es injusto a todas luces. Por tanto, se explica el que al que ha poseído el estado de hijo natural le sea permitido seguir haciendo valer sus derechos contra los herederos del padre que tácitamente lo había reconocido como hijo.

Pero no se puede decir lo mismo en los otros casos. En ellos no hay nada probado, a lo sumo habrá un principio de prueba. La parte demandada no podría usar contra las pruebas que se adujeran posteriormente a la muerte del padre, sino argumentos incompletos, pues no es de suponer que los herederos de un hombre estén tan al tanto de su vida privada que puedan refutar las pretensiones del supuesto hijo, basándose en las circunstancias de su concepción.

La tardanza en presentarse a hacer valer un derecho induce a creer que si se esperó hasta el momento de la desaparición del mejor calificado para contestarlo, fue con ánimo de defraudar a la justicia.

No se puede decir lo mismo cuando ha habido posesión notoria de estado, pues no necesitando actualmente nada el hijo, es explicable que se haya descuidado en acumular pruebas de su reconocimiento, máxime si se considera que esta clase de asuntos suelen ser dolorosos.

Por último, dije al tratar del rapto, violación y seducción con relación a las pruebas, que, en mi opinión, no debía ser admittida prueba especial sino en el curso del juicio criminal sobre esos delitos. Los motivos que a ello me movieron fueron el interés público, y que el descuido parece indicar renuncia del derecho.

Se me olvidó citar la intención de dañar que se puede presuponer, o por lo menos la facilidad que para ello se tiene. En todo caso, el juicio criminal sobre rapto, violación o seducción

será el tiempo propio para probar la filiación por los medios especiales que para esos casos se han concedido. Pasado ese tiempo, solo se debe poder usar de la prueba ordinaria (el juramento del padre), que es imposible cuando el padre ya no existe.

Queda el caso de concubinato, y cuando en él el hijo ilegítimo no ha gozado de la posesión de estado, es una prueba clara de que el padre no lo tiene por hijo suyo, pues de otra manera es evidente que le trataría como a tal, viviendo en esa caricatura de la familia que es el concubinato.

Creo haber demostrado la preferencia concedida a los que gozan de la posesión notoria de estado civil.

\* \*  
\*

Antes de seguir adelante, quiero decir algo sobre un punto que, aunque no propiamente del tema de esta conferencia, sí tiene con ella muchos vínculos.

Se trata del modo de impedir en alguna manera los abusos de que hablé en la primera parte; y de cuyos graves alcances nos dan idea los discursos de los jurisconsultos que elaboraron el Código Francés de 1804.

El abuso de que se trata no es propiamente el que pudieran encarnar sentencias arbitrarias; es el que se efectúa divulgando o amenazando divulgar relaciones ilícitas, ciertas o no, con fines de lucro. Como ya se dijo, el principio de la prohibición de la paternidad ha sido sostenido partiendo de la base, errónea a mi ver, de que sería una valla a esta clase de abusos.

Tanto la amenaza de difamación, como la difamación misma, debieran sin duda alguna ser castigadas en la ley penal bajo los títulos generales correspondientes, pero a más de eso, la gravedad del mal pide que así en la ley penal como en la civil, se tomen medidas especiales para reprimir tales abusos.

Demolombé dice que en la antigua legislación francesa, se notaba que mientras más se restringían los efectos que producía el reconocimiento, más facilidad se daba para su realización. Esto es perfectamente natural, y a mi modo de ver, el restringir los efectos del reconocimiento, restringiendo al mismo tiempo las pruebas, no puede menos de ser dañoso.

En verdad, cuando el reconocimiento sólo da derecho al hijo para pedir alimentos necesarios; cuando la madre no tiene derecho a indemnización por los perjuicios sufridos, se comprende fácilmente que el ánimo se incline a buscar lucro en la explotación de una caída, más bien que en los medios legales y legítimos.

Pero este último es precisamente el sistema que ha adoptado el C. C. colombiano.

Tengo para mí que uno de los medios de evitar el abuso temido sería ampliar las facultades del hijo reconocido judicialmente, y en ciertos casos, dar acción a la madre para exigir indemnización de perjuicios.

Esto último no ofrece ninguna dificultad en los casos de rapto o violación, y aun ha sido previsto en cierto modo por el

Art. 769 del C. P., pero si la ofrece; y muy grande al tratarse de la seducción y el concubinato.

Por una parte, una razón de moralidad milita contra ella, pues no se debe dar ese aliciente a la prostitución. Por otra, se puede sostener con razón que en el concubinato y en la seducción no hay perjuicios, ya que en ellos hay voluntad, y «scienti et volenti non fit injuria».

En todo caso se debe obligar al padre a resarcir a la madre los gastos que hubiera hecho en la crianza del hijo.

La excepción que se hace en contra del concubinato y de la seducción vendría a ser una sanción civil contra la madre que hubiere incurrido en ellos.

Para evitar injusticias, sólo se debe considerar seducción el caso en que aparezca haber habido voluntad de parte de la madre.

La anterior medida sería preventiva; una medida más enérgica sería disponer que no se diera curso a la demanda cuando el demandado probara que la madre le había amenazado con divulgar, o había divulgado, con ánimo de dañarle, la relación en que se hallaba con su hijo, pero sólo en la indemnización u otras ventajas a que pudiera tener derecho la madre.

Me parece que con una disposición semejante se obligaría a los que quisieren hacerse resarcir los perjuicios sufridos con la maternidad, a ocurrir a los medios legales, y abandonar la difamación al menos en parte, pues es cierto que esta no se podrá estirpar del todo.

Además no se perjudica al hijo, que siempre tendrá derecho a hacer valer su filiación, y a recibir los alimentos que puede exigir.

Para que la madre no se viniera a aprovechar de estos alimentos, como lo podría hacer si continuara viviendo con el hijo, se podría disponer que el padre tuviera derecho a llevarlo a su hogar, o a darle uno conveniente, a juicio del juez, cuando este juzgara que el vivir juntos el padre y el hijo pudiera perjudicar al uno u al otro.

El punto, en todo caso, es digno de ocupar la atención del Honorable Centro.

\* \*  
\* \*  
\* \*

Tratemos ahora de la investigación de la maternidad.

Respecto de la madre, se presumen naturales los habidos por ella siendo soltera o viuda. No son ilegítimos sino los habidos por ella fuera de matrimonio, que no pueden ser reconocidos por la disposición del Art. 79 de la Ley 153 de 1.887; y los habidos durante el matrimonio, pero no los incestuosos. Por eso la indagación de la maternidad servirá generalmente para establecer la filiación natural. Las pruebas de la maternidad son muchísimo más claras que las de la paternidad, pues la preñez y el parto son hechos que caen bajo el imperio de los sentidos, y que es difícil ocultar. Desapareciendo la dificultad de la prueba, debe desaparecer también el estorbo a la indagación, que nace de esa dificultad. Pero debe subsistir el que se ha puesto por causa de moralidad pública, es decir, la prohibición de recono-

cer a los hijos espurios sin excepción. Por eso es una verdadera anomalía el que se permita a la madre reconocer como naturales a hijos incestuosos.

El principio de la investigación de la maternidad es universalmente admitido, y ha sido consignado en todas las legislaciones, desde la época romana hasta nuestros días.

El Código Civil francés restringe las pruebas, pues sólo admite la testimonial cuando existe un principio de prueba por escrito.

Las pruebas que debe aducir el hijo deben ser tendientes a demostrar el hecho del parto, y su identidad.

Se ha discutido sobre si se debe probar el parto cuando se ha probado la identidad del hijo, pues al afirmar la identidad del que entabla la demanda con el hijo que dió a luz la madre, se afirma que ésta dió a luz. Pero como la época del parto puede tener mucha influencia en la calidad del hijo, es decir, en si puede ser tenido como natural o no, creo que sí se debe probarlo, tanto más por cuanto las mismas personas que dudaran sobre la identidad deben estar en circunstancias de declarar sobre la época del parto.

\*\*

Honorables Socios: Los Reglamentos me obligan a terminar esta conferencia con las conclusiones a que en el curso de ella he llegado; en consecuencia, pongo en vuestra consideración las siguientes:

1° Debe ser permitida en todos los casos la indagación de la paternidad, para establecer la filiación natural.

2° Las pruebas que se admitirán serán las siguientes:

a). Cuando hubiere habido raptó, violación o seducción, se presumirá padre al demandado del hijo que hubiere sido concebido estando la raptada en poder del raptor, o en el período de la violación o seducción.

b). Los hijos de la concubina de un hombre se tendrán como hijos de éste.

c). No ocurriendo una de estas circunstancias, sólo se admitirá como prueba el juramento del padre.

3° El demandado podrá oponerse a la demanda probando que durante la época en que se presume ocurrió la concepción estuvo en imposibilidad física de tener acceso a la mujer, o que durante ese mismo período tuvo ésta comercio carnal con otro hombre.

4° El que durante un tiempo determinado ha gozado de la posesión notoria del estado de hijo, tendrá derecho a oponerse a que el supuesto padre lo desconozca.

Si, muerto el supuesto padre, sus herederos negaren el derecho del hijo en cuanto tal a la herencia, este sólo tendrá que probar, para demostrar su derecho, que ha gozado de la posesión de estado durante el tiempo fijado, y que ha ocurrido una de las circunstancias que admiten pruebas fuera del juramento del padre. No ocurriendo esto último, podrá el heredero valerse de cualquier prueba para negar la filiación del supuesto hijo.

5° Fuera del caso anterior no podrá entablarse demanda so-

bre indagación de la paternidad después de la muerte del padre.

6° En casos de raptó o violación tendrá acción la madre para que se le indemnicen los perjuicios sufridos por consecuencia de la maternidad.

7° En los demás casos sólo tendrá derecho a exigir que se le reembolsen los gastos hechos en la crianza del hijo.

8° La madre no podrá ejercitar este derecho contra el que compruebe que antes de la demanda, o en el curso de ella, amenazó publicar o publicó, con ánimo de dañarle, el hecho de la paternidad.

9° El padre tendrá derecho para pedir que se separe al hijo del lado de la madre cuando ocurra el caso anterior y se pueda creer que la madre pueda aprovecharse de los alimentos concedidos al hijo, perjudicando a éste.

10° No se deben presumir naturales respecto de la madre sino los hijos que no sean de dañado y punible ayuntamiento.

L. OSPINA VASQUEZ.

## Obligaciones naturales

(Nos proponemos hacer un somero estudio sobre estas obligaciones tenidas por la generalidad de las gentes como algo inútil en nuestro Derecho Positivo, quizás porque parten de la base de que, careciendo de medios para exigir su cumplimiento, quedan desnudas de toda influencia en el campo jurídico. Grande error es éste, como se verá en el presente trabajo.)

Para comprender desde luego la naturaleza intrínseca de las obligaciones naturales, conviene que tengamos presente el símil de Bentham, cuando dijo que la Moral y el Derecho Positivo eran dos círculos concéntricos, y que el de la primera contenía el del segundo. Es feliz esta comparación porque basta considerar que, fundándose el Derecho Positivo, mediata o inmediatamente, en el Derecho Natural, (la Moral), aquél toma de ésta los principios sobresalientes de justicia y de equidad, indispensables para la buena marcha del conglomerado social, y los convierte en preceptos obligatorios para los ciudadanos, bajo sanciones más o menos eficaces. En consecuencia se puede afirmar que las normas del derecho positivo (se entiende que cuando éste cumple sus verdaderos fines) son tomadas del Derecho Natural que nace con el hombre y que sirve como modelo de las leyes que rigen a los pueblos.

En un sentido amplio, todas las obligaciones son naturales, porque se fundan en los eternos principios de justicia. Pero en el sentido estricto en que aquí las tomamos, podemos decir que sólo lo son aquellas que, teniendo su apoyo en los mismos principios, no fueron adoptados por el legislador como precep-

tos obligatorios para los habitantes del país, o también, carecen de la fuerza coercitiva que el Poder Público otorga a sus leyes.

Pero si, como hemos dicho, la autoridad no obliga al cumplimiento de una obligación natural, tampoco desconoce el valor que ella en sí tiene, y este motivo inclina a la primera a dar por bien hecho su cumplimiento, negándose a deshacer el pago efectuado voluntariamente. Este punto de vista está bien definido por Planiol: «Obligación natural es la reconocida por la ley sólo para el caso en que el deudor consienta en cumplirla».

Nuestro C. C., en su art. 1527, expresa más o menos el mismo concepto, aunque de un modo confuso.

El número, podemos decir indefinido de principios contenidos en el Derecho Natural, hace casi imposible la enumeración de los que pueden originar las obligaciones simplemente naturales. Sólo nos queda manifestar que éstas tienen por causa los preceptos del orden moral distintos a los adoptados por el legislador como preceptos del derecho positivo.

Cuando estamos ligados con una obligación natural, somos en verdad deudores pero sólo en el fondo del honor y de la conciencia.

Algunos tratadistas distinguen entre estas obligaciones y los simples deberes morales y fundan su distinción en que las primeras son las susceptibles, racionalmente, de ser sancionadas por el Poder, mientras que a éstos repugna toda especie de sanción. Pero la base de esta distinción es algo tan relativo y confuso, que los mismos que la pregonan discrepan sobre los principios que puedan recibir o no sanción, para deducir si son obligaciones naturales o simples deberes morales. Nosotros no adoptamos tal distinción por lo sutil y por lo inútil.

Con lo dicho es suficiente para distinguir el cumplimiento de una obligación natural de la simple liberalidad o donación.

Cuando se satisface aquella, se paga una deuda, se satisface la justicia, y por esto la ley niega la repetición de lo pagado; no así cuando se dona algo porque entonces nada se debía y el hecho sería una obra más o menos laudable, y nada más. Como la naturaleza del hombre es egoísta, la ley no presume la donación sino que ésta debe aparecer claramente, sea de los hechos que la rodean, sea de la intención expresa del donante. Por eso cuando se entrega lo que erróneamente se cree deber, puede exigirse su devolución, a menos que el error sólo consista en la naturaleza de la deuda. De suerte que si creo satisfacer una obligación civil cuando ella es sólo natural, este error no es suficiente para fundar la acción de repetición por el pago de lo no debido. Esto está fundado en los principios expuestos y expresamente estatuido en el C. C.

Como al legislador le es imposible enumerar todos los principios en que se fundan las obligaciones naturales, razón por lo cual no lo ha hecho, sólo se limita a decir, en puntos diversos, que tal o cual derecho corresponde a una obligación de esa clase. Queda a los encargados de administrar justicia y a la jurisprudencia, la tarea de resolver si en cada caso concreto existe o no una obligación natural.

Expuestos estos principios generales, pasemos a investigar

cuáles son las fuentes inmediatas de dichas obligaciones, sin perder de vista nuestras normas legales.

Podemos reducir a dos esas fuentes; al parentesco o la ley en general, y los actos y contratos.

A). El parentesco o la ley.—Desde el puro Derecho Natural, las personas unidas entre sí por el común origen se deben recíprocamente más atenciones que los extraños. Existe en el fondo del hombre una tendencia natural que lo lleva a unirse con las personas que tienen su mismo origen. Esa tendencia que al referirse a todos los hombres, crea la filantropía, se torna más fuerte y decisiva cuando se trata de aquellos que tienen un autor común inmediato. Los impedimentos que la ley establece, para ciertos parientes, quienes no pueden declarar en favor de sus consanguíneos o afines más próximos, es el reconocimiento de dicha tendencia. La adjudicación que hace la ley de las herencias ab-intestato, y aún más la limitación que ella establece a la voluntad del testador, tienen su causa en la misma inclinación mentada. Cuando el legislador dice que los colaterales hasta el décimo grado, son los llamados a heredar al *de-cujus* lleva el principio hasta consecuencias quizá exageradas.

Esto también nos demuestra que la consanguinidad es la base de tales disposiciones, pues los afines, excepto el cónyuge si como tal puede considerarse, no tienen tales prerrogativas.

Lo mismo sucede con el derecho de pedir alimentos, y es bien notorio que en este caso, si excluimos al cónyuge y al donante de donación cuantiosa, las demás personas son consanguíneas entre sí, de un modo real, o ficticio. Fuera de las personas que el C. C. señala con el derecho alimenticio, quedan muchas otras que si no tienen acción civil para pedirlos, si la tienen en derecho natural a ellos. Podemos concluir que a tales parientes, hasta el décimo grado, límite reconocido por la ley, cuando se encuentran en la indigencia, podemos protegerlos pecuniariamente, sin que dicha protección se considere como simple liberalidad. Es también una obligación natural la que tenemos para con los descendientes simplemente ilegítimos, inclusive los adulterinos y los incestuosos. Declarar que en estos casos se satisfacen obligaciones naturales, es de suma importancia si se atiende a que las simples donaciones, deben ser autorizadas por el juez cuando se exceden de cierta cuantía, y que deben ser incluidos en el patrimonio del donante cuando se parte la herencia después de su muerte, quedando expuestas a reducciones y hasta a su anulación total.

Estos peligros no se extienden a los auxilios que se dan a los parientes indigentes, aundo se limitan a lo indispensable aún cuando su monto sea crecido.

También puede sostenerse que los servicios personales que se presten a un pariente, sobre todo cuando el agraciado es pobre, no originan acción civil para exigir su pago, porque, o se ha cumplido el deber natural de asistencia entre miembros de una familia, o el afecto hace presumir la gratuidad. Salvo, claro es, el convenio expreso en contrario.

Quizá puede sostenerse que el parentesco legítimo en línea recta, convierte en obligaciones naturales, para los otros con-



sanguíneos, las civiles que uno de ellos tenga para con terceros.

Esto puede desprenderse de la importancia que la ley otorga a este parentesco, pues sólo así se explica que el pago de las deudas del *de-cujus* hecho por sus herederos con peculio de éstos, se considere como satisfacción de obligación natural que no admite repetición.

Para concluir esta parte de nuestro trabajo, citamos el caso del art. 1794 del C. C, en donde se hace una aplicación importante de la distinción entre pago y simple liberalidad, si bien considera que lo que se recibe en pago de obligaciones naturales, debe considerarse como adquirido a título gratuito para los fines de esa disposición.

Sentimos no poder seguir en el estudio de los actos y contratos, como segunda fuente de estas obligaciones, porque nuestras tareas lo impiden. Tal vez podremos hacerlo en ocasión más propicia.

Medellín, Octubre de 1923.

GABRIEL BOTERO Dz.

## MALANDANZAS DE UNA DEFINICION

### DE LA PROPIEDAD: EL "IUS ABUTENDI"

(Continuación)

Pues he ahí el *derecho* de abusar: el poder de usar mal sin daño de barras cuando no hay ley civil especial que lo prohíba o castigue. Este poder no lo hubieran desechado aun aquellos civilistas que ni en la definición del dominio ni en la enumeración de sus efectos contaron el *ius abutendi*.

Vásquez Menchaca, reconociendo la diferencia entre el orden jurídico y moral y mostrando como en casos no vedados por la ley puede el propietario abusar, establece como regla general en el orden jurídico que «cada uno tiene el uso libérrimo de lo suyo» (1). En otro libro enseña que «las leyes penales humanas entonces únicamente perseguían las malas acciones cuando el malhechor perjudicaba a un tercero o a la república» (2). Con todo eso, no incluye el *ius abutendi* en la definición del dominio, sobre la cual escribió diversamente. En el tratado *Del progreso de las sucesiones* presenta la de Bártolo como seguida comúnmente por los doctores, y, al parecer, la acepta (3); más

(1) D. FERDINANDI VASQUII MENCHACENSIS, *Controversiarium illustrium...* libri tres. Venetiis, MDLXIII. Lib. I, cap. 17, n. 2; fol. 52 v., col. 1<sup>a</sup>

(2) D. FERDINANDI VASQUII MENCHACENSIS, *De successionum progressu tractatus* libri tres. Venetiis, MDLXIII. Præfatio lib. primi, n. 98; fol. 8 r., col. 1<sup>a</sup>

(3) Præfatio lib. primi, n. 175; fol. 13 r., col. 1<sup>a</sup>

en el libro posterior titulado *Controversias illustres* nota que muchos la contradicen; él mismo le opone algunos reparos y sienta por verdadera estotra, calcada enteramente en la de la libertad que se lee en la *Instituta*: «dominio es la facultad natural que cada uno tiene de hacer lo que le plazca, a no prohibírsele la fuerza o la ley»; «porque tener dominio en las cosas, ¿qué es sino tener esa facultad de disponer de aquella cosa libérrimamente y como plazca?» (1).

Ahora, pues, se entenderá claramente lo que a primera faz pudiera ser obscuro, a saber: cómo de aquella ley 21, título 35, libro, IV del *Código justiniano*, con que dimos comienzo a la discusión (y aún de otras leyes), arguyeron algunos intérpretes el derecho de abusar o usar mal en el sentido expuesto. Dióles motivo la distinción entre el propietario y el mandatario, en virtud de la cual el primero es árbitro de sus cosas y en muchas se gobierna a su talante sin responsabilidad en la fama o en el dinero. Otros doctores, empero, citados por Barbosa, explicando ese principio de la legislación romana, advertían expresamente que nadie en cosa propia tiene facultad contra el derecho, porque nadie puede disponer de lo suyo contra las leyes y las buenas costumbres. Probábanlo con aquella máxima de las *Instituciones* poco ha referida: importa a la república que nadie use mal de su propiedad (2).

En realidad, por mucho que presumamos de austeros, ¿quién de nosotros, si ve al propietario de un reloj de bolsillo tirarlo al mar, le llevará a los tribunales? Desperdicio fue; necesidad fué; mas los ilustres togados responderían que muy dueño fué aquel mentecato de cometer aquella barrabasada. Esto sucederá mientras con el triunfo de los reformadores sociales que andan pregonando en banquetes su específico no se modifique de tal modo el régimen de la propiedad, que se castiguen y prevengan eficazmente todos los abusos. Pero entonces bueno será también que las leyes pongan tasa en esos banquetes con que suelen sazonarse las campañas políticas, los homenajes a personas más o menos ilustres, etc., etc., o a lo menos al precio de los cubiertos, porque se nos antoja verdadero abuso que cada comensal, por comer una friolera, haya de tirar un puñado de duros con que varios hambrientos sacarían el vientre de mal año.

(Continuará.)

(1) Lib. I, c. 17, nn. 4-5; fol. 52 v., col. 2<sup>a</sup> «Dominium enim in rebus habere quid, obsecro, aliud est quam eam liberrime ad libitumque facultatem habere circa illam rem?»

(2) AUGUSTINI BARBOSAE, I. U. D. *Iusitani, Collectanea in Codicem Justiniani*, Tomus secundus. Lugduni, M.DCC.II. (L. in re mandata XXI, págs. 165-167).

# NOTAS

**Agradecemos** al señor doctor Luis F. Latorre U. el envío de su importante y útil «Jurisprudencia razonada del Tribunal Superior de Bogotá».

---

**Felicitamos** cordialmente a los antiguos y distinguidos socios del Centro Jurídico señores Miguel Calle Machado y Nicolás Flórez por la feliz terminación de su carrera. Sus tesis, sobre «petróleos e hidrocarburos» y sobre «sociedades colectivas», respectivamente, han merecido justos elogios de personas entendidas.

---

**El 12 de Octubre** el Centro Jurídico celebró el descubrimiento de América concurriendo en corporación a la sesión solemne de la Academia Antioqueña de Historia, y aprobando, además, una proposición conmemorativa de la Fiesta de la Raza.

---

**Índice general.** Por disposición de la Junta Directiva del Centro Jurídico, el Administrador publica en el presente número el índice general de la Revista y se advierte que, para mayor utilidad, los artículos que tenían alguna relación entre sí fueron agrupados en secciones especiales.

---

El Administrador de «Estudios de Derecho» vende los números que de esta Revista han salido hasta hoy.



Indice general del contenido de "ESTUDIOS DE DERECHO" desde el N.º 1.º hasta el N.º 102 inclusive.

Administrativo.

	Legislaciones electorales de Francia, Alemania y Prusia y Gran Bretaña	1343
<i>Botero Dz. Gabriel</i>	Suspensión de ordenanzas	1964
<i>Centro Jurídico</i>	Artículos sobre vagancia	2187
<i>Centro Jurídico</i>	Proyecto de reformas del Código de Policía	490
<i>Chavarriaga M. M.</i>	Informe (sobre vagancia)	2180
<i>Gómez Obdulio</i>	Higiene	2287
<i>Jiménez Marco Tulio</i>	Legislación Policiva (Jurisprudencia)	2017, 2069, 2104 y 2141
<i>Mejía Aurelio y otros</i>	Informe sobre separación de Gobernadores	1805
<i>Moreno J. Miguel</i>	Actos civiles y actos políticos	2336
<i>Mora V. José Manuel y Vásquez José R.</i>	El Centro Jurídico y las Prefecturas	1183
<i>Moreno J. Miguel</i>	Fragments de un alegato	893
<i>Moreno J. Miguel</i>	Cosas mixtas	1811
<i>Navarro Ignacio</i>	Jurisdicción contencioso-administrativa	1894
<i>Navarro Ignacio</i>	Suspensión de ordenanzas	1967
<i>Rivera Tamayo Andrés</i>	El Problema de la Moral	1501
<i>Tobar Francisco E.</i>	Participación de los Municipios en algunas rentas	123
<i>Toro Escobar Luis</i>	Relaciones del Derecho Administrativo con el Privado y con el Constitucional	2390
<i>Varios</i>	Documentos relativos al juicio de la Ordenanza 44 de 1923	2368

Bancos y Seguros.

<i>Agudelo Joaquín</i>	Instituciones de crédito	1849, 1914, 1982, 1989
<i>Agudelo Joaquín</i>	Objeto principal del comercio de Banco	2021
<i>Moreno R. Otto</i>	Legislación bancaria lombiana	1034

Canónico.

<i>Eernal José Miguel</i>	Impedimentos y nulidades en el matrimonio	1168
---------------------------	---	------

Centro Jurídico.

	Centenario de Antioquia	231
	Dr. Antonio José Cadavid	1605
	Dr. Marceliano Vélez	2206
	Estatutos del Centro Jurídico	1882
	Extracto de sesiones (1919)	1564
	Memorial del Centro pidiendo la derogación de algunas disposiciones sobre juegos y rentas	180
	Memorial sobre reglamentación de la abogacía (1915)	706
	Memorial sobre legislación obrera (1916)	806
	Memorial sobre reglamentación de la abogacía (1917)	1253
	Memorial del Centro Jurídico a la Asamblea	568
	Monografías	1685
	Resolución del Centro	36
	Proposición de duelo	1930
	Resolución de gratitud al Dr. Paláu	1604
	Resoluciones (1919)	1766
	Telegrama al Senado	1669
	Un Triunfo	2368
<i>Botero Dz. Gabriel</i>	Informe del Presidente del Centro (1921)	1931
<i>Botero R. Rafael</i>	Nuestra Labor	119
<i>Cardona S. Francisco</i>	Informe del Presidente (1912)	25
<i>Escobar Samuel</i>	El Centro Jurídico	2047
<i>Gartner Jorge</i>	Acta N.º 1.º	1963
<i>Gómez Carlos E.</i>	Informe del Redactor-Admor.	1701
<i>Gómez J. de J.</i>	Informe del Presidente del Centro (1918)	1275
<i>Gómez R. J. de J.</i>	Proyecto de resolución sobre reglamentación de la abogacía	1052
<i>Gómez Obdulio</i>	El Centro Jurídico	1960
<i>López José Luis</i>	Informe del Presidente (1920)	1800

<i>Jaramillo A. Agustín</i>	Informe (1916)	1019
<i>Múnera José Urbano</i>	Informe del Presidente del Centro (1916)	851
<i>Orozco Eduardo</i>	Decenario	1955
<b>Civil.</b>		
<i>Agudelo Jorge</i>	Sucesión y Testamentos	746
<i>Agudelo Juan M.</i>	Simulación y Reivindicación	447
<i>Arango F. Florencio</i>	Estudio del art. 1500 del C. C.	681
<i>Bermúdez M. Elías</i>	Donación entre vivos	1342
<i>Botero Julio E.</i>	La evolución del derecho civil	1079
<i>Botero Dz. Gabriel</i>	Obligaciones naturales	2423
<i>Botero Dz. Gabriel</i>	Responsabilidad civil	1817
<i>Cadavid Antonio José</i>	Art. 1533 del C. C.	925
<i>Cock A. Alfredo</i>	Bienes de uso público y bienes patrimoniales	467
<i>Cock A. Alfredo</i>	Res perit domino	12
<i>Cock Víctor</i>	Pago con subrogación	13
<i>Cock Víctor</i>	Paterfamilias	1307
<i>Coulon y Chavagnes</i>	Patrimonio familiar no em- bargable	150 y 318
<i>Dávila F. Manuel y otros</i>	Aguas	1871
<i>Duque Ignacio</i>	Contrato de prenda	20
<i>Duque P. Ignacio</i>	Los deberes conyugales ante la ley	220
<i>Echeverri Duque Jesús</i>	Acciones posesorias espe- ciales	913
<i>Escobar M. Ernesto</i>	Fuerza mayor o caso for- tuito en el C. C. C.	2175, 2217, 2251
<i>Flórez Nicolás</i>	Qué dice el art. 1948 del C. C.?	1692
<i>Gartner Jorge</i>	Mandato	166
<i>Gallego Romualdo</i>	Intereses en Colombia	1327
<i>Gómez Martínez F. y otros</i>	Art. 726 del C. C.	1876
<i>Gómez Jacobo</i>	Desahucio y Lanzamiento	1949
<i>Gómez R. José J.</i>	Matrimonio civil	1591
<i>Gómez Obdulio</i>	Servidumbres del C. C.	2126
<i>Gómez R. y Mora V.</i>	Prescripción de servidum- bres	1132
<i>González Valencia J. M.</i>	Conferencias sobre el C. C.	480, 518, 593, 615, 657
<i>Jiménez Marco T.</i>	Rescisión de la permuta	1769
<i>López Libardo</i>	Aguas	2432
<i>Moreno J. Miguel</i>	Excepción de compensa- ción	2385
<i>Moreno J. Miguel</i>	Rescisión	1548
<i>Navarro Ignacio</i>	Capitulaciones matrimo- niales	2092

<i>Noguera Rodrigo</i>	Una paradoja del C. C.	1832
<i>Ospina Vásquez L.</i>	Investigación de la filia- ción ilegítima	2412
<i>Ospina Vásquez L.</i>	Presunción de muerte por desaparecimiento	2290
<i>Palacio Joaquín L.</i>	Desahucio y Lanzamiento	1047 y 1081
<i>Palacio Joaquín L.</i>	División por venta de bie- nes de un hijo natural y menor	910
<i>Rodríguez Mira L.</i>	Art. 1639 del C. C.	1312
<i>Rodríguez Mira L.</i>	Institución de herederos	1000
<i>Rouast Andrés</i>	El enriquecimiento sin cau- sa 1973, 2011	2033
<i>Sierra H. Luis</i>	Algo sobre servidumbres	1947
<i>Toro Bernardo</i>	Algo sobre hipoteca	2077
<i>Tobón Lázaro</i>	Legitimación de hijos	1118
<i>Tobón C. Miguel</i>	Efectos de la cesión de de- rechos	1107
<i>Tobón C. Miguel</i>	Obligaciones con cláusula penal	807
<i>Uribe M. Alfonso</i>	En defensa de la mujer ca- sada	2113
<i>Uribe M. Alfonso</i>	Mancomunidad y solidari- dad	2266
<i>Uribe M. Alfonso</i>	Prelación de créditos	2389
<i>Uribe M. Alfonso</i>	Prescriptibilidad de las a- guas públicas	2000
<i>Vásquez José R.</i>	Reformas al C. C.	996
<i>Villegas Luis Eduardo</i>	Cuestiones Jurídicas (1533 del C. C.)	930
<i>X X</i>	Registro Parroquial	1477
<i>Zapata M. A.</i>	Extensión del derecho de hipoteca	41

### Constitucional.

<i>Bermúdez M. Elías</i>	El Sufragio	2167
<i>Cuartas N. Alfonso</i>	Democracia	2262
<i>Duque Rafael H. y otro</i>	Clasificación de los tribu- nales administrativos	839
<i>Escobar Isaza R.</i>	Clasificación de los tribu- nales administrativos	803
<i>Flórez Nicolás y otros</i>	Obligaciones del represen- tante popular	1561
<i>Jiménez J. Juan Ramón</i>	Derechos individuales	2342
<i>Molina M. José Luis</i>	Clasificación de los tribu- nales administrativos	835
<i>Navarro Ospina L.</i>	Administración de justicia	2169 y 2200
<i>Navarro Ospina L.</i>	Esterilidad parlamentaria	2394

<i>Navarro Ospina L.</i>	La pena de muerte	2139, 2159 y 2328
<i>Restrepo J. Diego</i>	Sufragio universal	2326
<i>Restrepo J. Gonzalo</i>	Al rededor del Congreso	589
<i>Restrepo J. Gonzalo</i>	Gobierno democrático representativo	991
<i>Restrepo J. Gonzalo</i>	La Corte Suprema y el Congreso	437
<i>Reverdy Henri</i>	Parlamentarismo	2115
<i>Rodríguez Piñeres Eduardo</i>	Relaciones entre los Poderes Judicial y Legislativo	1007, 1021, 1090, y 1128
<i>Toro Escobar Luis</i>	Centralización política y descentralización adva.	1886
<i>Toro Escobar Luis</i>	Independencia del Poder Judicial	2458 y 2469
<i>Tribunal de Medellín</i>	Clasificación de los tribunales administrativos	846

### Economía Política.

<i>Angel Cicerón</i>	Nociones económicas	1868
<i>Arango R. José Luis</i>	De las necesidades	1377
<i>Bermúdez Misas Elías</i>	Tributos	1686
<i>Echeverri Jesús María</i>	Billetes representativos de oro	824
<i>López José Luis</i>	Asociaciones económico-sociales	1753
<i>López José Luis</i>	Salario Mínimo	2333
<i>Mejía Alvarez Luis</i>	Conferencias de Economía Política	187, 308, 357, 431, 460, 497, 581, 605, 979, 983, 1121, 1209.
<i>Mejía Alvarez Luis</i>	Moneda, crédito y bancos	581
<i>Pi René</i>	Apuntes sobre socialismo de Estado	737 y 775

### Filosofía del Derecho.

<i>Agudelo Jorge</i>	Eclecticismo	44
<i>Gómez Pedro R.</i>	Conferencia	2030
<i>Holguín y Caro H.</i>	El determinismo	2192 y 2208
<i>Uribe Escobar Ricardo</i>	La asociación	2
<i>Uribe M. Alfonso</i>	Evolución del derecho	1969

### Internacional.

<i>Bermúdez M. Elías</i>	Mr. Woodrow Wilson	1063
<i>Botero R. Rafael</i>	Jus gentium	1533
<i>Escobar Isaza R.</i>	América latina	477
	Panhispanismo	855

<i>Gómez J. de J.</i>	Tratado Bryan-Chamorro	1229
<i>Gómez J. de J.</i>	Asuntos diplomáticos	751
<i>Gómez J. de J.</i>	Tratado colombo-americano	513
<i>Gómez J. de J.</i>	Tratado Urrutia-Thompson	863
<i>Gorostiaga M.</i>	La nueva doctrina Monroe	439
<i>Ingenieros José</i>	Unión latinoamericana	2143
<i>Orozco Ochoa E.</i>	Nuestra frontera oriental	1036
<i>Pérez Triana Santiago</i>	La tragedia de Bélgica	426
<i>Pérez Francisco de P.</i>	Problemas internacionales	216
<i>Rodríguez Mira L.</i>	Prescripción	1087
<i>Toro Escobar Luis</i>	Límites entre Colombia y el Perú	2271
<i>Toro Escobar Luis</i>	Límites entre Colombia y el Brasil	2005
<i>Uribe A. Félix</i>	La legislación colombiana	414
<i>Uribe A. Félix</i>	La guerra europea	473
<i>Uribe Escobar Ricardo</i>	Nación	143

### Legislación Nacional.

Ley 39 de 1921 (sobre reformas judiciales)	2040
Ley 15 de 1923 (sobre casas de menores)	2231
Decreto N° 515 de 1923 (sobre lanzamiento)	2330
Ley 20 de 1923 (sobre timbre y papel sellado)	2471

### Medicina Legal.

<i>Cock Samuel</i>	Medicina legal	826
<i>Cuartas Aníbal</i>	Identidad judicial	1314
<i>Gil Gil J.</i>	Nuestro Código Penal y la irresponsabilidad	78
<i>Holguín Carlos A.</i>	Jurisprudencia medicolegal	2107, 2117, 2158, 2302 y 2839
<i>Lombana Barreneche J. M.</i>	Medicina legal	2300
<i>Lombroso</i>	Pasiones de los delincuentes	65
<i>Sáenz Jorge</i>	Medicina legal	2221, 2346 y 2266

### Mercantil.

<i>Botero Dz. Gabriel</i>	Solidaridad en las letras de cambio	1863
<i>Botero Julio E.</i>	Una consulta	1297
<i>Cock A. Alfredo</i>	Sobre derecho mercantil	69
<i>Cruz Santos León</i>	Actos de comercio	1180
<i>Duque Ignacio</i>	Solidaridad en las sociedades colectivas	170
<i>García Gómez Juan J.</i>	Consultores de las sociedades anónimas	1842
<i>Holguín Carlos A.</i>	Código de Comercio	731
<i>Holguín Carlos A.</i>	Observaciones sobre la quiebra	71

<i>Isaza Fernando</i>	Representación de las sociedades disueltas	2048
<i>Moreno J. Miguel</i>	Nuevas teorías sobre quiebra	2237
<i>Tobar Francisco E.</i>	Arts. 215 y 216 del C. de Co.	1705
<i>Vélez y López</i>	Créditos rotatorios	1229

### Minas.

<i>Agudelo y Cardona S.</i>	Art. 359 del Código de Minas	128
<i>Agudelo y Cardona S.</i>	Oposiciones	183
<i>Cardona S. Francisco</i>	Alegato	974
<i>Cardona S. Francisco</i>	Excesos en la medida de las minas	92
<i>Cardona S. Francisco</i>	Proyecto de reformas al C. de Minas	646
<i>Cardona S. Francisco</i>	Término para pedir posesión de las minas	407 y 469
<i>Gartner Jorge</i>	Código de Minas	98
<i>Cómez Carlos E.</i>	Aguas para las minas	1487
<i>Gómez Carlos E.</i>	Modo de adquirir y perder la posesión	1529 y 1558
<i>Gómez Carlos E.</i>	Prescripción en las aguas de minas	1219
<i>Isaza Fernando</i>	Oposiciones	1681
<i>Londoño del C. Juan</i>	Poseción de las minas	334
<i>Mejía Aurelio y otro</i>	Legislación minera	1859
<i>Ocampo Manuel</i>	Art. 27 del Decreto N.º 761 de 1917	210
<i>Ortiz V. Juan</i>	Minas abandonadas	1030
<i>Tobar H. y Jaramillo E.</i>	Sociedad y Retracto	2225 y 2256

### Miscelánea.

	Concurso histórico. Fallo.	1620
	Directores y Admores.	2368
	Dr. Andrés Posada A.	2174
	Informe sobre un concurso	1711
	Facultad de Derecho	1655
	Facultad de Derecho	1606
	Gravísimo conflicto	1566
	Jurisprudencia de la Corte	420, 443, 485, 526, 603, 673
	Notas de la Redacción	425
	Primer Congreso Jurídico	1541
	Reorganización	1547
	Administración de justicia	287
	Una reforma	1515
<i>Agudelo Juan M.</i>	Deontología forense	1984
<i>Anzola Juvenal</i>	Literatura jurídica	2123
<i>Agudelo Gregorio</i>	Renta de tabaco	2454

<i>Bermúdez M. Elías</i>	Inmigración	1823
<i>Betancourt Pedro P.</i>	Reglamentación de la abogacía	761
<i>Botero Dz. Gabriel</i>	Anotaciones	1849
<i>Botero Dz. Gabriel</i>	Decadencia electoral	1906
<i>Botero U. Alejandro</i>	Discurso	1391
<i>Botero U. Alejandro</i>	Discurso del 7 de agosto de 1919	1612
<i>Botero R. Rafael</i>	Proemio	1
<i>Caro M. A.</i>	Centenario de Bello	2323
<i>Calle Miguel M.</i>	Discurso del Centenario de Boyacá	1617
<i>Correa Ramón</i>	El ejercicio de la abogacía	1694
<i>Duque Rafael H.</i>	1813 - 1913	275
<i>Franco P. Horacio</i>	Fiesta de la raza	1287
<i>Gallego Romualdo</i>	El derecho de no obedecer	1355
<i>Gartner Jorge</i>	Discurso patriótico	233
<i>Gómez Carlos E.</i>	Estudios fiscales	1713
<i>Gómez Martínez F.</i>	Consecuencias de la batalla de Boyacá	1622
<i>Gómez Pedro Claver</i>	La ley	1490 y 1537
<i>Holguín Carlos A.</i>	Libertad de los esclavos	250
<i>Londoño Lázaro</i>	Ferrocarriles	385
<i>López José Luis</i>	Federación de estudiantes	1809
<i>Mejía Alvarez Luis M.</i>	Justicia y Verdad	272
<i>Mejía Aurelio</i>	La batalla de Boyacá	1658
<i>Molina U. Antonio</i>	Boyacá y sus consecuencias	1642
<i>Moreno J. Miguel</i>	Escuela de Derecho	2148
<i>Moreno J. Miguel</i>	Privilegios	1580
<i>Navarro Ospina L.</i>	Dr. Marceliano Vélez	2207
<i>Ocampo y Gallego</i>	Los Jueces	1939 y 2037
<i>Orozco O. Eduardo</i>	Renovación	1925
<i>Ortiz José J.</i>	Don Andrés Bello	2318
<i>Osorio G. Eleuterio</i>	Baldíos	226
<i>Osorio G. Eleuterio</i>	Expropiación	626
<i>Ospiua V. Mariano</i>	Universidad	2060
<i>Rodríguez Faustino</i>	Unión Ibero-Americana	476
<i>Rodríguez Piñeres E.</i>	Locuciones forenses viciosas	2312
<i>Sierra H. Luis</i>	Ferrocarriles	1739
<i>Sterling Adolfo</i>	Literatura forense	642
<i>Vásquez José R.</i>	12 de Octubre	1044
<i>Vasco Eduardo</i>	Consecuencias de la batalla de Boyacá	1632
<i>Villegas Agustín</i>	Expropiación	285
<i>Villegas Luis E.</i>	Conceptos Jurídicos	1401
<i>Villegas Luis E.</i>	Presidiario muy respetable	1698
<i>Varios</i>	Congreso de estudiantes	1002
<i>Varios</i>	José Muñoz Berrio	1926
<i>Varios</i>	Reglamentación de la abogacía	1579
<i>Yepes J. M.</i>	Asociaciones estudiantiles	785

## Penal.

<i>Agudelo Jorge</i>	Detención y libertad provisional	914, 986
<i>Betancourt Pedro P.</i>	Conferencia	872
<i>Betancour Félix</i>	Algo más sobre indígenas	454
<i>Ceballos Uribe B.</i>	El delito político	1212
<i>Chavarrriaga Manuel M.</i>	Perjurio	1942
<i>Duque Ignacio</i>	Cuadrilla de malhechores	792
<i>Duque Ignacio</i>	Falsedades en documentos privados	505
<i>Duque Rafael H.</i>	Los indígenas ante el Derecho Penal	367
<i>Duque Rafael H.</i>	Proyecto de Código Penal	48,103, 134,191, 327
<i>Escobar Isaza R.</i>	Sobre criminología	1283
<i>Jaramillo A. Agustín</i>	Criminales natos	1308
<i>Jaramillo A. Agustín</i>	Informe al Fiscal del Tribunal	1383
<i>Jaramillo A. Agustín</i>	Modos de legislar	1055
<i>Jaramillo A. Agustín</i>	Rebaja de pena	1216
<i>Jaramillo E. Antonio</i>	Criminalidad	2325
<i>Jiménez Marco T.</i>	Falsedad en documento privado	1978
<i>Londoño B. Lázaro</i>	El hombre delincuente	1519
<i>Londoño B. Lázaro</i>	Juventud delincuente	1361
<i>Londoño Lázaro</i>	Senderos penales	2065 y 2152
<i>Macía José</i>	Amnistía e indulto	28
<i>Mora V. José Manuel</i>	El célebre proceso Dreyfus	2462
<i>Restrepo Giraldo L.</i>	Comentarios al C. P.	528
<i>Restrepo Giraldo L.</i>	Falsedades en documentos privados	755
<i>Rodríguez Mira L.</i>	Las prisiones	1827
<i>Tobón Lázaro</i>	Corrección de delincuentes	205

## Procedimiento.

<i>Agudelo Joaquín</i>	Convocación del Jurado de acusación	315
<i>Arcila R. Roberto</i>	Reformas judiciales	1482
<i>Centro Jurídico</i>	Fiscalías de Circuito	279
<i>Chavarrriaga Manuel M.</i>	Cuestiones sobre procedimiento criminal	1903
<i>Duque Ignacio</i>	Personería de la parte demandada	1189
<i>Duque Rafael H.</i>	Jurado de acusación	2125
<i>Gartner Fabio</i>	Una cuestión de personería	2352
<i>Gómez Obdulio</i>	Institución del Jurado	1956
<i>Gómez Obdulio</i>	Nulidad del nombramiento de Juez	1865

<i>Gómez Obdulio</i>	Cuestiones sobre procedimiento criminal	1898
<i>Holguín Carlos A.</i>	Consulta y apelación en materia criminal	2298
<i>Jaramillo Esteban</i>	Concurso de acreedores	1223
<i>Molina José Luis</i>	Art. 161 de la ley 40 de 1907	207
<i>Mora V. José M.</i>	Reformas judiciales	1354
<i>Osorio Eleuterio</i>	Retentores	1479
<i>Palacio Joaquín L.</i>	Art. 1500 del C. J.	759
<i>Palacio M. Obdulio</i>	Demandas verbales	101
<i>Proudhon Pierre</i>	El Jurado	409
<i>Tobón Lázaro</i>	Juicio de alimentos	46

## Pruebas Judiciales.

<i>Betancourt Pedro P.</i>	Pruebas Judiciales	1155
<i>Duque Ignacio</i>	Documentos privados	917
<i>Duque Ignacio</i>	El cuerpo del delito y su prueba	345
<i>Duque Rafael H.</i>	Tesis de grado	1064
<i>Escobar Isaza R.</i>	La confesión	1494
<i>Marulanda Jesús M.</i>	Carga de la prueba	1070
<i>Molina José Luis</i>	De la clasificación de los indicios	1163
<i>Molina José Luis</i>	Indicios y presunciones	336
<i>Muñoz Adriano</i>	Prueba del estado civil	769
<i>Rodríguez Mira L.</i>	Ley 33 de 1918	1683
<i>Uribe M. Alfonso</i>	La confesión indivisible	2028

## Romano.

<i>Cock A. Alfredo</i>	Actualidad del Derecho Romano	155
<i>Noguer Narciso</i>	El lus Abutendi	2303, 2357, 2426
<i>Ocampo Manuel</i>	Una crítica	58
<i>Rivera T. Andrés</i>	La ley Aquilia	1837

