

Estudios de Derecho

Publicación del Centro Jurídico de la Universidad de Antioquia

Director, GABRIEL BOTERO DZ.

Administrador, L. NAVARRO OSPINA

SERIE IX { MEDELLÍN-1921-SPBRE. Y OCBRE. } NOS. 83 y 84

ESTATUTOS

del Centro Jurídico

CAP. I.º DISPOSICIONES GENERALES

Art. 1.—El Centro Jurídico tiene por objeto el estudio del derecho en general y especialmente del colombiano; el enaltecimiento de la profesión, de abogado; la resolución de consultas de entidades oficiales y de los particulares que con fundamento la soliciten; 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 y contribuir al acercamiento entre nuestra Patria y las naciones hispano-americanas.

Art. 2.—Para conseguir sus fines el Centro interpondrá sus influencias ante las entidades oficiales y particulares; servirá de vocero a toda aspiración justa de la juventud; dará a sus ideas la conveniente publicidad; fomentará el estudio particular de los socios por medio de conferencias, colaboración en las publicaciones del Centro, concursos jurídicos, lecturas relativas al derecho, asistencia a los actos que se juzgue conveniente etc. etc.; asimismo propenderá por el intercambio de ideas con la juventud colombiana y con los estudiantes, la prensa y los gobiernos extranjeros, por los medios que el Centro juzgue conveniente adoptar.

CAP. II.—DE LOS SOCIOS

Art. 3.—El Centro tendrá tres clases de socios: honorarios, correspondientes y activos.

Art. 4.—Son «honorarios» los individuos designados como tales por la Corporación.

Art. 5.—Son socios «correspondientes»: 1.º Todos los individuos que habiendo sido socios activos de él, al retirarse manifiesten deseo de seguir como correspondientes.

2.º Los miembros de sociedades nacionales o extranjeras que otorguen al Centro dicha calidad.

Art. 6.—Son socios «activos» los estudiantes de la Facultad matriculados o asistentes que, siendo admitidos según las reglas que en seguida se expresan, conserven este carácter de acuerdo con los presentes Estatutos.

CAP. III ADMISION DE SOCIOS

Art. 7.—Los alumnos matriculados en la Escuela tienen derecho a

ser admitidos como socios activos del Centro.

Parágrafo. Cuando se proponga al Centro, un estudiante no matriculado es necesario que el proponente informe: Sobre si dicho individuo asiste a tres clases distintas de un mismo curso de la Facultad de Derecho; lo mismo que sobre las cualidades y puntualidad del asistente.

Art. 8.—Para ser recibido socio del Centro se requieren las dos terceras partes de los votos de los socios presentes en la sesión.

Art. 9.—Toda proposición relativa a la admisión de socios será votada secretamente y sin discusión.

CAP. IV. OBLIGACIONES DE LOS SOCIOS

Art. 10.—Son obligaciones de los socios: prestar al ingresar, formal promesa de someterse a los Estatutos y respetar las disciplinas del Centro; asistir puntualmente a las sesiones; cumplir con las comisiones y trabajos que el Centro les confie y dictar las conferencias para que sean designados; en caso de no poder cumplir con las obligaciones antes dichas deberán presentar excusa al Centro el cual si la estima justa podrá aceptarla; además todo socio está obligado a pagar una cuota obligatoria mensual cuya cuantía será voluntaria; trabajar y contribuir por cuantos medios lícitos estén a su alcance por la prosperidad de la Corporación. Todos los socios deben someterse a las decisiones del Centro.

CAP. V. EXCLUSION DE SOCIOS

Art. 11.—Los socios activos pueden dejar de serlo por los siguientes motivos:

1.º Por no desempeñar, sin excusa suficiente a juicio del Centro, un cargo, trabajo o comisión;

2.º Por faltar sin excusa dos veces en un mes (la excusa debe presentarse, a más tardar, en la sesión siguiente);

3.º Por faltar contra los Estatutos o contra la disciplina en materia grave, a juicio del Centro.

Parágrafo. Únicamente la Comisión Fiscalizadora puede presentar proposiciones relativas a la exclusión de uno o varios socios siempre que, por otra parte, hayan tenido lugar uno o más de los casos previstos anteriormente.

Art. 12.—En este caso la expulsión de socios deberá hacerse en votación secreta y ser aprobada por las dos terceras partes de los votos de los socios presentes.

CAP. VI. DE LOS DIGNATARIOS Y EMPLEADOS

Art. 13.—El Centro tendrá los siguientes dignatarios: un Presidente, un Vicepresidente primero y un Vicepresidente segundo; un Secretario y un Tesorero y los siguientes empleados: Director de la revista «Estudios de Derecho», Administrador de la misma, Bibliotecario y los demás que crea convenientes la Corporación. Unos y otros serán elegidos para un periodo de un año, por mayoría absoluta de votos. Los dignatarios no podrán ser reelegidos.

Art. 14. Los dignatarios y empleados tomarán posesión de sus puestos al comienzo de la sesión siguiente a la en que fueron elegidos, prometiendo al hacerlo cumplir bien y fielmente los cargos para que fueron designados.

Art. 15.—Los dignatarios y empleados salientes deberán rendir informe al Presidente de la manera como evacuaron sus respectivos puestos, indicando las reformas que crean convenientes para la mejora del Centro.

DEL PRESIDENTE

Art. 16.—El Presidente dirigirá las sesiones y representará al Centro judicial y extrajudicialmente. Hará tanto a los dignatarios como a los socios y empleados las observaciones que crea convenientes acerca del cumplimiento de sus deberes; nombrará las comisiones cuyo nombre

miento no se reserve el Centro; designará los individuos que hayan de llevar los trabajos reglamentarios (la designación de los conferenciantes debe hacerla por riguroso orden alfabético); convocará a sesiones extraordinarias y refrendará las actas en unión del Secretario.

El Presidente cuando esté para terminar su periodo presentará al Centro un informe general incluyendo en éste los que a él hayan presentado los demás dignatarios y empleados; en cumplimiento de lo dispuesto en el Art. 9.º; el cual informe será publicado en lugar preferente de la revista «Estudios de Derecho». Debe dar cuenta del progreso o atraso del Centro durante ese año e indicar así mismo las reformas o mejoras que juzgue necesarias o convenientes.

DE LOS VICEPRESIDENTES

Art. 17.—La principal función de los Vicepresidentes consiste en reemplazar en su orden al Presidente cuando éste faltare, en todos sus deberes y atribuciones.

DEL SECRETARIO

Art. 18.—Son atribuciones del Secretario llevar cuidadosamente las actas. Refrendarlas en unión del Presidente.

Atender con puntualidad a la correspondencia del Centro; dar a éste y a los socios en particular los informes que le soliciten.

Llevará además el registro de asistencia haciendo constar en el acta los nombres de los socios que asistan a la respectiva sesión. Pasará nota a la Comisión Fiscalizadora de los socios que dejen de asistir a la reunión.

DEL TESORERO

Art. 19.—Percibirá las cuotas de los socios y demás entradas monetarias que pueda tener el Tesoro del Centro; llevará cuenta y razón de los fondos que administre; no hará ninguna erogación sin autorización del Centro, o en casos urgentes, del Presidente. Debe dar los informes que se le soliciten.

DEL DIRECTOR DE LA REVISTA

Art. 20.—Sus atribuciones son escribir las notas editoriales y la sucinta relación y comentarios de lo que ocurra en el Centro y en la Universidad; exponer las necesidades de uno y otra; escoger el material que haya de publicarse; hacer que la Revista salga con la debida puntualidad; representarla en todo aquello que de ordinario compete a los directores de publicaciones similares; velar porque los socios, profesores y estudiantes contribuyan con la colaboración que el Centro les encomiende o solicite. Debe obrar de acuerdo con el Administrador en lo concerniente a la administración de la Revista, y en general, velar porque sea digno órgano de la Corporación dicha Revista.

DEL ADMINISTRADOR

Art. 21.—Son atribuciones del Administrador: Atender al servicio de la Revista corregir las pruebas; llevar las cuentas; cobrar la subvención departamental; obrar de acuerdo con el Director en lo relativo a la marcha y edición de la Revista; rendir los informes que le pidan; y las demás que competen a administradores de publicaciones similares.

DEL BIBLIOTECARIO.

Art. 22.—Sus atribuciones son: Custodiar y cuidar los libros y papeles del Centro; llevar un catálogo de los libros y revistas que pertenecan al Centro; prestar dichos libros y revistas a los socios que lo soliciten; exigiendo recibo en que consten el título y el estado de la obra, el nombre del que la toma y el plazo; seleccionar y hacer empastar, de acuerdo con el Presidente, las publicaciones que lo merezcan; recibir y entregar por inventario, los libros y revistas; responder por las obras que preste, para lo cual se le dan amplias facultades a fin de que pueda exigir las seguridades que juzgue necesarias a los socios que deseen sacar los libros fuera de la Biblioteca; la cual es tará, si posible fuese, anexa a la de la

Escuela.

CAP. VII DE LAS SESIONES.

Art. 23.—Habrá tres clases de sesiones: solemnes, extraordinarias y ordinarias.

Art. 24.—Las solemnes tendrán lugar cuando el Centro lo determine.

Art. 25.—Las extraordinarias serán acordadas por el Centro, o convocadas por el Presidente cuando haya asuntos importantes para tratar; o mediante la iniciativa de cinco socios por lo menos. En estas sesiones se tratará de preferencia lo relacionado con los asuntos que fueron motivo de la convocatoria.

Art. 26.—Las ordinarias se celebrarán cada semana, en el lugar, día y hora que el Centro designe.

Art. 27.—Formará quorum la asistencia de la tercera parte de los socios activos.

Art. 28.—La sesión ordinaria durará hora y media, prorrogable a petición de la mayoría absoluta. La sesión podrá ser declarada permanente a petición de las dos terceras partes de los socios presentes.

Art. 29.—Una vez que haya quorum, el Presidente declarará abierta la sesión. El Secretario correrá lista y dejará constancia en ella de los ausentes y en el acta de los presentes; en seguida leerá el acta de la sesión anterior, la cual será puesta por la Presidencia a la consideración del Centro. Los socios que quieran hacer observaciones al acta pueden hacerlo, y si quieren que consten en ella las darán por escrito al Secretario; una vez aprobada el acta será firmada por el Presidente y refrendada por el Secretario. En seguida se leerá el orden del día, que habrá de seguirse rigurosamente, excepto cuando el Centro convenga en alterarlo.

El orden del día de que habla el inciso anterior será el siguiente: 1o. Conferencia; 2o. Comunicaciones; 3o. Informes de comisiones «ad-hoc»; 4o. Informes de comisiones permanentes, 5o. Lo que propongan los socios en su orden respectivo, dándose preferencia a los asuntos cuya discusión quedó pendiente en la sesión anterior.

Art. 30.—Ningún socio podrá hacer uso de la palabra sino para cumplir con algún trabajo o comisión, dar o pedir algún informe, presentar, sostener o atacar alguna proposición pero ciñéndose en todo a las reglas siguientes.

Art. 31.—Todo socio tiene derecho en la discusión de cualquier proposición al uso de la palabra hasta por dos veces: excepción hecha del proponente quien podrá hacer uso de ella en tres ocasiones distintas.

Art. 32.—El Presidente dirigirá los debates de modo que en ellos reinen la armonía y la cultura y que los socios se concreten a la cuestión que se discute; que no traten asuntos personales, religiosos o políticos.

Puede suspender la sesión cuando lo crea conveniente en caso de estar muy acalorada; puede a mismo preguntar motu proprio o a solicitud de alguno de los socios, si el Centro está suficientemente ilustrado sobre lo que se discute, y en ese caso se procederá, si ésa es la voluntad del Centro, a la votación. El Presidente puede llamar al orden a quien falte a la disciplina o al respeto debido al Centro ya sea por iniciativa propia o por petición de cualquier socio.

Art. 33.—Las proposiciones deberán ser presentadas por escrito y discutidas según el orden de su presentación, salvo que el Centro suspenda lo que se discute y pase a considerar otro asunto pues en este caso se considerará éste.

Art. 34.—Toda proposición puede ser retirada con la venia del Centro.

Art. 35.—Los socios pueden hacer a las proposiciones las modificaciones que a bien tengan y en este caso, se discutirán en orden inverso la de su presentación.

Art. 36.—Toda proposición que por su trascendencia o gravedad, a

juicio de la Presidencia o del Centro, merezca tener dos debates, los sufrirá en distintos días. Después del primer debate, pasará al estudio de una Comisión que la devolverá en la sesión ordinaria siguiente con informe.

Art. 37.—No podrá darse a un asunto en una misma sesión sino un debate, toda reconsideración se tendrá como nuevo debate.

Art. 38.—Los socios dictarán las conferencias por orden alfabético y cumpliendo las disposiciones que sobre el particular dictare el Centro, o en su defecto, el Presidente.

Art. 39.—Las comisiones permanentes, o los socios individualmente, ya por iniciativa propia, ya por excitación del Presidente, podrán proponer cuestiones jurídicas a la consideración del Centro. Estas cuestiones se discutirán según las reglas especiales que dictare el Centro, o en su defecto, el Presidente.

CAP. VIII. COMISIONES.

Art. 40.—Habrá comisiones permanentes cuyos miembros serán designados por el Presidente, previa consulta de las inclinaciones de cada socio.

Art. 41.—Las comisiones permanentes tendrán por objeto dar mayor eficiencia a las labores del Centro; estudiar los asuntos que él les encomiende y los que ellas mismas tomen por propia iniciativa.

Art. 42.—Habrá además comisiones ad-hoc las que serán nombradas por el Presidente y para un asunto determinado.

Art. 43.—Habrá una Comisión Fiscalizadora compuesta de tres miembros, elegidos por el Centro por el sistema del voto incompleto, y encargada de velar por el cumplimiento de estos Estatutos. Su período será de un año. Pondrá al Centro en conocimiento de las anomalías que note, y estudiará y propondrá las reformas que crea convenientes.

Art. 44.—La Comisión Fiscalizadora podrá provocar el otorgamiento de votos de confianza a todos los dignatarios y empleados o a alguno de ellos; motu proprio o merced a insinuación «privada» de cualquier socio. Si las dos terceras partes negaren el voto de confianza el o los dignatarios empleados dejarán de serlo y se procederá a nueva elección. Tiene también la atribución detallada en el Art. 11 parágrafo 1.

Art. 45.—Cuando se presente una proposición que por estar relacionada con cuestiones políticas o religiosas no encaje dentro de los fines del Centro, el Presidente motu proprio o a petición de un socio la declarará inadmisibles.

Art. 46.—Las resoluciones que en este particular dicte el Presidente son apelables ante el Centro y de las que éste adopte también se podrá apelar ante la Comisión Fiscalizadora conforme al Art. 47.

Art. 47.—Si en concepto de uno o más socios, el Centro al adoptar alguna proposición o resolución, hubiere contravenido a los Estatutos, podrán dicho socio o socios interponer apelación en el efecto suspensivo para ante la Comisión Fiscalizadora.

Esta Comisión resolverá dentro del término que le señale el Presidente, si el Centro ha violado o no, alguna disposición de los Estatutos; en caso afirmativo quedará suspendido definitivamente el cumplimiento de la resolución apelada. En caso contrario quedará levantada, por el mismo hecho, la suspensión y se cumplirá indefectiblemente la disposición suspendida.

Art. 48.—Por el mismo hecho de la apelación interpuesta se suspenderá inmediatamente la discusión del asunto apelado.

Art. 49.—En la discusión y votación de las apelaciones presidenciales no tomarán parte los miembros de la Comisión Fiscalizadora.

CAP. IX DE LA JUNTA ADMINISTRATIVA.

Art. 50.—Habrá una Junta compuesta de los empleados y dignatarios del Centro la cual tiene por objeto resolver los asuntos de «mera

administración que se presenten.

Podrá ser convocada a petición de cualquier empleado o dignatario y formará quorum la asistencia de 3 socios siempre que se hallare presente el socio que provocó la reunión o sea el «interesado».

Art. 51.—Esta Junta será integrada por un socio nombrado por el Centro

Art. 52.—De toda resolución tomada por dicha Junta, se dejará constancia por escrito, la cual será leída en la reunión siguiente del Centro el cual podrá ratificarla o improbarla a su arbitrio.

Art. 53.—La Junta se reunirá por lo menos una vez al mes.

CAP. X. DE LAS VOTACIONES

Art. 54.—Todo asunto que trata de una elección o en que pueda haber diversidad de opiniones, será sometido a votación.

Art. 55.—Las votaciones serán de tres clases: secretas, nominales y ordinarias. Se entenderá que la votación ha de ser ordinaria cuando no se pida por alguno de los socios que se haga de otra manera.

Art. 56.—Empatada dos veces consecutivas una votación, se tendrá por negada la proposición votada.

CAP. XI. DISPOSICIONES FINALES

Art. 57.—Para derogar o alterar un artículo cualquiera de estos Estatutos, se requiere, primero: unanimidad en un debate, o segundo: mayoría de dos terceras partes en dos sesiones ordinarias consecutivas.

Parágrafo. Para aprobar disposiciones meramente aditivas, bastará la mayoría absoluta.

Art. 58.—Toda disposición nueva o reformativa de los Estatutos, empezará a regir dentro de los diez días siguientes a su aprobación, siempre que en la misma no se establezca otra cosa.

Art. 59. Estos Estatutos entrarán en vigencia desde su aprobación, las dudas que se presenten en su aplicación serán resueltas por el Presidente cuyas resoluciones son apelables ante el Centro.

Medellín, 17 de Octubre de 1921

El Presidente, GABRIEL BOTERO D.

El Secretario, José Muñoz Berrio

Centralización Política

y Descentralización Administrativa

Esta fórmula aplicada a nuestro país, es el fruto de larga y dolorosa experiencia, la cual nos ha enseñado que el régimen federal es semillero de perpetuas guerras civiles y de debilidad en el orden internacional, así como también que una rigurosa centralización de los asuntos puramente administrativos, deposita la savia nacional en el lugar donde residen los altos poderes y en el resto del país produce atonía rayana en parálisis. [del libro Reforma administrativa del Dr. Antonio J Uribe.]

Antes de entrar de lleno a examinar la citada fórmula, quisiera hablar aunque someramente de los siguientes pun-

tos: 1º en qué consisten el sistema federal y el central: 2º génesis en nuestra República de las luchas de centralistas y federalistas; 3º ventajas que trae consigo la fórmula dicha.

Estado federal es aquel que conservando la unidad nacional, fracciona su soberanía en tantas partes cuantas son las secciones que lo constituyen; en el sistema federal la nación se halla dividida en Estados, cada uno de los cuales tiene su gobierno particular, sus leyes propias y es absolutamente independiente de los demás Estados que constituyen la unidad nacional; en este sistema existe además un gobierno general, con atribuciones determinadas para algunos casos, obligatorias según las circunstancias para todos los Estados; este gobierno o por mejor decir el Estado federal, representa a la nación ante las potencias extranjeras, es el encargado de celebrar tratados con otras naciones, declara la guerra, tiene tribunales encargados de dirimir ciertas y determinadas *litis* entre los ciudadanos, y en algunas materias legisla para toda la nación. Al presente tenemos naciones constituidas en el sistema federal, como Suiza, el Canadá y sobre todo los Estados Unidos de la América del Norte.

En contraposición de este gobierno está el unitario o central; en esta clase de estados la soberanía es una, aunque su ejercicio puede estar en diferentes manos; el gobierno central manda para toda la nación y es el único que puede legislar para todos los ciudadanos. Un estado central es nuestra República.

Uno de los problemas que más han agitado a Colombia y que más de una vez la ha llenado de sangre y de desolación es el del centralismo y el federalismo. Surgió este problema la misma noche del memorable, 20 de Julio de 1810, cuando apenas se había lanzado el grito de independencia absoluta de España, en el acta de la independencia se proclama el régimen federal Copio textualmente: «Se depositó en toda la Junta el supremo Gobierno de este Reino, interinamente, mientras la misma Junta forma la Constitución que afiance la felicidad pública, contando con las nobles provincias a las que en el instante se les pedirán sus diputados, formando este cuerpo el reglamento de ellas «ligadas únicamente por un sistema federativo», cuya representación deberá residir en esta capital. Dos eminentes patriotas encarnaban las ideas del federalismo, Camilo Torres y José Acebedo y Gómez, quienes fueron los que las hicieron salir avantes en el Cabildo abierto. Más tarde la Junta de Santa Fé comprendió que en aquellos angustiosos momentos, la desunión llevaría la incipiente nación a la ruina,

e hizo portentosos esfuerzos por llevar a las provincias hacia la formación de un gobierno central, más éstas halagadas con las ideas de soberanía, absoluta independencia y federación, corrieron presurosas al extremo contrario y en vez de unirse bajo el amparo de unas mismas instituciones, buscaron la desunión y eligieron gobiernos autónomos; las provincias creyeron que con el federalismo llegarían al progreso que se veía en los EE UU, que las costumbres mismas habrían de ser iguales a las de aquella nación y locas impresionadas por el espíritu de imitación se proclamaron en otras tantas repúblicas independientes.

En el año 12 vino como consecuencia del federalismo la guerra civil, los mismos patriotas que apenas comenzaban a hacerla a los españoles, se fueron unos contra otros por la desigualdad de puntos de vista en el gobierno, esta fué la primera de las serie que debería seguir entre los partidarios del centralismo y los de la federación.

Seguir paso a paso la historia de los acontecimientos ocurridos respecto al régimen central y al federal, sería obra de un libro más que de una conferencia y además me saldría de la cuestión que me he propuesto; así pasaré a ver lo relacionado con las épocas últimas, en que el federalismo estuvo en su apogeo y estudiaré lo definitivo del centralismo consagrado en nuestra última Constitución.

En 1840 se proclamó el federalismo; los entusiastas promotores de la revolución del año 39 lanzaron manifestaciones para apoyar ese régimen.

En 1851 la oposición al gobierno del 7 de Marzo, se lanzó a la guerra y se oyeron voces alentadoras hacia la adopción del régimen federal; en Antioquia Borrero constituyó el Estado Soberano.

En 1853 se dió la Constitución centro-federal que se puede considerar como un paso hacia la federación.

En 1855 atendiendo a razones de orden internacional, se creó el Estado Soberano de Panamá y tras esta creación se decretó la de los demás Estados, en el 58 tuvo su sanción definitiva.

En 1863 se planteó el federalismo de manera exagerada.

Quiero para terminar el estudio histórico, sobre esta materia copiar lo que acerca de ella dice el Dr. Rafael Nuñez, en un examen sintético, y magistral: «La historia de nuestras constituciones y de los resultados obtenidos por ellas, desde el punto de vista del supremo interés de la paz, es elocuente y decisivo. La Constitución de 1832 era central y sobria en declaraciones de supuestas garantías individuales.

les, y el orden público fué conservado bajo su influencia durante ocho años consecutivos. La de 1843 fué más central todavía y durante sus diez años de vigencia hubo paz, mucho más efectiva que en el periodo constitucional precedente, porque la insurrección que ocurrió en 1851 fué casi inmediatamente reprimida con escasos sacrificios de dinero y de sangre. La de 1853 llamada contro federal, abrió camino a la rebelión en el año siguiente. La de 1858 netamente federal preparó y facilitó evidentemente la desastrosa rebelión de 1860, la cual nos condujo al desgraciado régimen establecido en 1863 sobre la base deleznable de la soberanía seccional. En el funesto anhelo de desorganización que se apoderó de nuestros espíritus, avanzamos hasta dividir lo que era necesariamente indivisible; y además de la frontera exterior, creamos nuevas fronteras internas, con nueve Códigos especiales, nueve costosas jerarquías burocráticas, nueve agitaciones de todo género, casi remittentes. En otros pueblos como Suiza, Estados Unidos, Alemania se ha marchado continuamente de la dispersión a la unión, en tanto que nosotros a la inversa hemos ido de la unidad a la dispersión.»

Vino después en 1886 la reacción hacia un centralismo moderado, o por mejor decir en la Constitución de ese año se proclamó «El centralismo político y la descentralización administrativa»; según algunos, la fórmula anterior fué preconizada por Nuñez, pero otros sostienen que M. Guizot la había ya ideado, y en la misma Colombia García del Rio la sostuvo en el Congreso admirable; ésta es el término medio, el puente de conciliación entre los sistemas federal y central, hace ella concebir una clase de centralización que sin ser extremosa, basta para el desarrollo de la República y al mismo tiempo descentraliza la administración, dando amplias facultades a los Departamentos y Municipios para que con independencia reglamenten tan importante ramo. El Dr Antonio J Uribe dice en su importante libro Reforma Administrativa, lo siguiente: «La reforma política sintetizada en la Constitución de 1886, se proclamó con la fórmula [centralismo político y descentralización administrativa.] Así se quiso restablecer la República unitaria estrechando los vínculos políticos, cuya relajación casi había disuelto la nacionalidad, y, en consecuencia se decretó la unidad de legislación; pero se quiso al mismo tiempo que, en lo administrativo, los Departamentos y los Municipios tuviesen amplia órbita de acción para su desarrollo interno.»

La indivisibilidad del poder político supremo, en nada

se altera con esta clase de gobierno y al mismo tiempo a cada una de las secciones se le concede una órbita, dentro de la cual velará por el adelanto y progreso de la administración. Por una parte se establece la unidad en la soberanía del Estado y por otra se consagra el derecho de los Departamentos para administrar libremente lo que es suyo.

Esta independencia para que los Departamentos administren sus intereses, es de esencial necesidad en un país como el nuestro, que tiene tan pocas vías de comunicación y en que cualquier negocio habría de demorarse días y días mientras en la capital se resolviera, para después volver al Departamento a iniciar apenas lo conducente a llevarlo a cabo. El adelanto de los Departamentos se consigue perfectamente con esa descentralización; cada uno bregará porque ésta resulte buena para no perder el primer puesto entre las demás secciones y si no lo tiene para conseguirlo. Dentro del mismo Departamento hay otras entidades, los Municipios, estos a su vez velarán por su administración y un municipio querrá ser superior a otro y éste tendrá deseos de conservar su supremacía y de allí vendrán los afanes para que el progreso físico, intelectual y moral sea efectivo; el mismo regionalismo será el supremo estimulante para sacar adelante la administración por el gobierno seccional.

Por otra parte, la centralización política es de capital importancia; debe existir una sola cabeza que salve la soberanía de la República, un parlamento que por medio de leyes obligue a toda la Nación; porque es evidente que la unidad política exige la unidad de legislación, esta es una consecuencia inmediata del Estado central. En 1886 restablecida la República unitaria se proclamó como era natural la unidad legislativa y se dió al Congreso la facultad de expedir leyes; ya en 1887 se adoptaron en Colombia los códigos que debían ser los que rigieran a todo el país, menos el de minas que se adoptó en 1888.

El centralismo político comprende la unidad de autoridad; la última Constitución reglamenta esta unidad en las facultades que le da al Presidente en el art 120; entre otras atribuciones le concede la de nombrar y separar libremente los Ministros del despacho; promulgar las leyes, obedecerlas y velar por su exacto cumplimiento; nombrar y separar libremente los Gobernadores etc; como se ve, en el supremo Jefe del gobierno está toda autoridad política; cosa ésta para mi parecer muy conveniente puesto que ya se ha podido observar los desastrosos resultados de las divisiones respecto a la autoridad nacional.

La unidad del ejército es otra de las cosas que com

prende el centralismo; solo el Presidente podrá mandar la fuerza pública, siendo los gobernadores en este punto meros comisarios del Ejecutivo; la división en esta materia traería consigo muchos inconvenientes entre otros que sería una continua amenaza para la tranquilidad pública y que en caso de un conflicto internacional se haría muy dificultosa toda operación que se hiciera conducente a solucionarlo; donde todos mandan ninguno obedece. El art 33 del acto legislativo número 3 de 1910 dispone lo que el Presidente debe hacer en caso de una guerra exterior, y enumera las facultades de que queda investido para estos casos.

Para terminar; el centralismo político consiste en que aquellas funciones de la administración relacionadas con la vida política del Estado, estén bajo la vigilancia directa de la autoridad central.

El artículo 47 del acto legislativo No 3 de 1910 dice así «El territorio de la República se divide para la administración pública en Departamentos. Cada uno de estos será regido por un Gobernador, que será a un mismo tiempo Agente del Poder Ejecutivo y jefe de la Administración Seccional.» De manera que esta división es para asuntos meramente administrativos; Existe una clase de administración que no pertenece a la Nación y que viene a ser ejercida por los Departamentos, y a su vez estos dejan parte a los diversos distritos de que se componen. Hasta dónde llega la independencia que se les concede a estas entidades para manejar sus intereses, lo dice muy claramente el art. 50 del ct. leg. N° 10: «los bienes y rentas de los Departamentos, así como las de los Municipios, son propiedad exclusiva, respectivamente de cada uno de ellos, y gozan de las mismas garantías que las propiedades y rentas de los particulares. No podrán ser ocupadas estas propiedades sino en los mismos términos en que lo sea la propiedad privada. El Gobierno Nacional no podrá conceder exenciones de derechos departamentales ni municipales.» Como se ve da completa libertad a ambas entidades y así se previenen muchos males que de otro modo vendrían irremediablemente con la intromisión de unos en los intereses particulares de otros.

En el Departamento hay una corporación llamada Asamblea, de caracteres puramente administrativos y cuyos miembros los elige el pueblo directamente; la Asamblea se reúne cada año y sus atribuciones están determinadas por la Constitución, y sujetas al desarrollo de la ley. Son asuntos de competencia de la Asamblea dictar Ordenanzas concernientes a dirigir con los recursos departamentales la ins-

trucción primaria, la beneficencia, el establecimiento de industrias y conservación de las existentes, apertura de caminos, canalización de ríos, lo relativo a la policía local, fiscalización de las rentas y gastos en los distritos, y en fin, todo cuanto se refiera a los intereses seccionales y al adelantamiento interno.

El agente de la administración departamental es el Gobernador que depende inmediatamente del Ejecutivo Nacional, como a su vez el Alcalde es subalterno del Gobernador, estableciéndose así una armonía entre el Poder Supremo y los encargados seccionales de la administración del departamento y del Municipio.

Como ya he dicho fuera de los departamentos existen otras entidades denominadas provincias y distritos municipales, el artículo que trata este punto es el 182 que decía: «Los Departamentos para el servicio administrativo, se dividirán en Provincias y éstas en Distritos municipales.» El art. 198 establece que en cada distrito municipal debe existir una corporación que se designará con el nombre de Concejo municipal. Para indicar las atribuciones de los Concejos, está el art. 199. «Corresponde a los Concejos municipales ordenar lo conveniente, por medio de acuerdos o reglamentos interiores, para la administración del Distrito; votar en conformidad con las ordenanzas expedidas por las Asambleas, las contribuciones y gastos locales; llevar el movimiento anual de la población; formar el censo civil cuando lo determine la ley y ejercer las demás funciones que les sean señaladas. Como se ve es una organización perfecta en lo que al régimen municipal se refiere; los intereses del Municipio en manos de los mandatarios elegidos por el pueblo. Pero es de observar que la Constitución apenas establece la entidad municipal y deja que su reglamentación en el futuro esté a cargo de las leyes dadas por el Congreso a este respecto; estas leyes pueden dar a las Asambleas departamentales un poder dilatado en la administración pues el ordinal 3 del art. 76 le concede este derecho. «Conferir atribuciones especiales a las Asambleas Departamentales», las cuales a su vez pueden delegarlas a los consejos municipales.

Según el grado de cultura y desarrollo que se note en los distritos, las leyes y ordenanzas pueden hacerlos más y más autónomos en materia administrativa, dentro de la gran órbita que deja la Ley fundamental de la República.

Por esta descentralización se evita que las fuerzas sociales se estanquen en las capitales y se produzca parálisis en los Distritos lejanos, así se conseguirá un desarrollo armónico

de las diversas entidades que componen la Nación.

Una de las cosas que juzgo de gran conveniencia no solamente para la vida municipal, sino también departamental y que evitaría conflictos entre estas dos entidades que deben ser entre sí armónicas, es la de que las Asambleas concedieran a los municipios rentas que contribuyeran a su progreso y vida; por ejemplo pudiera dejarse muy bien la de deguello de ganado menor como se hace en Antioquia más una participación justa en la de aguardiente, tabaco o algunas otras & &. y con esto se conseguiría no sólo un beneficio para tal o cual municipio, sino para el departamento, puesto que estos harían adelantar considerablemente los productos de esas rentas que mirarían como cosa propia y de una grande utilidad para su adelanto.

En Colombia se ven los buenos efectos producidos durante el régimen del centralismo político y de descentralización administrativa; verdad es que en la actualidad existen problemas graves por resolver acerca de este punto, pero que son insignificantes comparados con los resultados federales.

La federación no es para Colombia; este nombre que antes excitaba las pasiones del pueblo y llevaba, a las multitudes a la lucha, hoy se oye sólo como un recuerdo doloroso, como un momento construido en la evolución grandiosa de nuestra historia, en cambio de vidas, para servir de ejemplo a las futuras generaciones en la formación de los gobiernos.

Miremos al pasado y encontraremos en él un ejemplo vivo de los infaustos ensayos de federalismo y unitarismo exagerados; contemplemos las instituciones presentes y en ellas hallaremos un prefacio maravilloso a la moderna civilización.

Centralismo político y descentralización administrativa, he aquí la fórmula admirable con la cual nuestra querida República alcanzará la cima del progreso.

Octubre 16 de 1921

LUIS TORO ESCOBAR

Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Ley 130 de 1913

En Francia fue donde primero tuvo origen la Jurisd. Conten. Adminis. Godnow dice que con anterioridad a la Revolución ya existían dichos Tribunales. Sea de ello lo que fuere no fue sino en la Asamblea Constituyente (según el mismo autor) cuando se recordó el proceder de los Parlamentos y se incluyó en la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano el principio ya enunziado por Montesquieu de que los tres llamados Poderes del Gobierno deben confiarse a autoridades distintas e independientes (Artículo 16.)

Se hizo a las autoridades administrativas independientes del Poder Judicial en virtud de las leyes de 22 de Diciembre de 1789 y 8 de Enero de 1786 y se prohibió a los Jueces inmiscuirse de algún modo en los actos de los funcionarios de la Administración, ni citarlos ante sí para el cumplimiento de su cometido so pena de perder sus puestos. Esto hacían los franceses obedeciendo al democrático y salvador principio de la libertad e independencia de los Poderes Públicos.

En Colombia la Constitución de 1886 en uno de sus artículos dijo que podría la Ley establecer la Jurisd. Conten. Adminis. Pero los Congresos que vinieron después no hicieron uso de esa facultad que les confería la Constitución dicha. El acto legislativo N.º. 3 de 1910 en su artículo 42 ordenó explícita e imperativamente que la Ley estableciese dicha jurisdicción; cosa ésta que no se obtuvo sino mediante la Ley 130 de 1913 que trato de estudiar. Esa Constitución que acabo de mencionar estableció el principio de la separación de los Poderes Públicos pero esa separación e independencia no es ni puede ser absoluta en el sentido estricto del vocablo; antes por el contrario, es necesario ya que existen muchos puntos de contacto entre ellos que supediten los unos a los otros, que los contengan, que se refrenen mutuamente, sino tendríamos que soportar la dictadura de todos y cada uno en particular, este refrenamiento mutuo no indica menoscabo de su independencia ni mucho menos. Así, no sólo es conveniente sino necesario que el Congreso apruebe o desapruuebe los contratos hechos por el Ejecutivo Nacional con los particulares, compañías o entidades políticas en los cuales tenga interés el Fisco; que ese mismo Congreso sea el que juzgue al Presidente de la Re-

pública, Ministros del Despacho, Consejeros de Estado, Procurador de la Nación y Magistrados de la C. S. de J. Sin que con lo primero invada los campos del Ejecutivo ni los del Poder Judicial con lo último. Funciones son éstas que sabiamente le asignó la Constitución al Legislativo, aunque parezcan más propias del Poder Ejecutivo y Judicial respectivamente. Cosa parecida sucede cuando el Ejecutivo reglamenta las leyes y cuando propone otras nuevas medio de sus Ministros.

Pero esto no basta, es necesario que haya una institución, también independiente, de carácter administrativo, que tenga una extensa y completa jurisdicción en toda la República; a la cual esté encomendada la importantísima función de solucionar los conflictos que se presenten entre las personas administrativas cuando obren en su calidad de personas de Derecho Público, o entre estas mismas personas obrando como queda dicho y los particulares que se crean lesionados en sus derechos por dichas personas. Ese es el objeto principal de la institución de lo Contencioso Administrativo.

Ante todo conviene observar aunque sea someramente: 1º La forma en que están divididos dichos Tribunales; 2º El procedimiento a que están sometidos los juicios que ante ellos se siga. 3º Algunas de sus principales atribuciones.

El Art. 2º del título preliminar de la Ley de que trato, dice: «Esta jurisdicción se ejerce por el Tribunal Supremo y los Tribunales Seccionales de lo Contencioso Administrativo». El Tribunal Supremo es el Consejo de Estado y reside en Bogotá. Seccionales hay ocho que residen por lo general en la ciudad capital de un Departamento y tienen jurisdicción en este y otro Departamento Comisaría vecino; por ejemplo, el de Medellín en Antioquia y Caldas; el de Pasto en Nariño y Comisaría del Caquetá y Putumayo; el de Cartagena en Atlántico, Bolívar, Magdalena y Panamá, y en las Intendencias Nacionales del Chocó y San Andrés y Providencia y en las Comisaría de Juradó, Urabá y la Goajira. Este último Tribunal se compone de cinco Magistrados; los demás de tres.

El modo de proceder de los Tribunales Administrativos está determinado en los Arts. 48, 49, 50 y 51. El Art. 51 en su primer inciso dice: «Los autos dictados por el sustanciador son apelables para ante los Magistrados restantes, constituidos en Sala de Decisión, en los casos y dentro de los términos señalados en las leyes sobre procedimiento civil.»

El Ministerio Público debe intervenir en todos los juicios que se surtan ante los Tribunales de los Contenci-

so Administrativo. Todos los autos, que en ellos se dicten deben ser notificados al respectivo Agente, quien puede usar, con respecto a ellos, de los recursos legales.

Además de esto existe una libertad de apelación muy extensa: ora sea para ante el mismo Tribunal, como lo vimos antes, o para ante el Tribunal Supremo.

Entre las principales atribuciones de los Seccionales está la de conocer en primera instancia de las cuestiones relativas a la validez o nulidad de las ordenanzas u otros actos de las Asambleas acusados ante ellos como violatorios de la Constitución o leyes o que lesionen derechos civiles de los ciudadanos; y de las cuestiones que se susciten entre el Estado y los particulares, sobre el monto, distribución o asignación de los impuestos nacionales. También conocen en una sola instancia los Tribunales Seccionales sobre la validez o nulidad de los acuerdos u otros actos de los Consejos Municipales que sean violatorios de la Constitución, leyes u ordenanzas o que lesionen derechos civiles. Como no trato de hacer un estudio crítico de alguna consideración y magnitud sobre la ley respectiva, pues carezco por completo de la instrucción necesaria para ello, me he limitado a señalar algunas de las principales atribuciones de los Tribunales de que hablo pues ellas son suficientes para hacer resaltar la importancia de éstos y lo convenientes y necesarios que son en el complicado rodaje de la Administración Pública; máxime si se trata de una Nación constituida en forma unitaria y centralizada como la nuestra.

La Jurisdicción Administrativa queda caracterizada suficientemente con sólo enumerar, como lo hice antes, dos o mas de sus atribuciones. La relativa a la revisión de las ordenanzas y acuerdos municipales y la que se refiere a la asignación, distribución y monto de los impuestos nacionales.

Es evidente que el uso del poder degenera en abuso del mismo y que la administración está en pugna, enfrentada, si así puede decirse, con el individuo; mucho más si se trata de un país pobre y poco civilizado como el nuestro; y por eso es más que necesario, indispensable, que haya un poder enteramente independiente, creado con ese sólo fin, que por el sólo denuncia de un simple ciudadano, pueda mediante un procedimiento sencillo y rápido, sobre todo en los Departamentos, revisar y anular las ordenanzas, acuerdos, y demás actos de las personas administrativas que vayan contra la Constitución, las leyes o las mismas ordenanzas, o que lesionen derechos civiles de los ciudadanos. Para eso precisamente está el Tribunal Administrativo, para solucionar los

conflictos entre las entidades administrativas, manteniendo a éstas dentro de la órbita de sus atribuciones a fin de que no se extralimiten en el uso de las mismas, cosa ésta muy frecuente en nuestra Patria, donde las Asambleas Departamentales y los Consejos Municipales no están integrados ni mucho menos por los más hábiles y patriotas de nuestros hombres. Pero aunque sí lo estuviesen y aun cuando siempre obrasen en arreglo a las leyes y al Derecho, no por eso dejaría de ser menos necesaria la Jurisdicción tantas veces mencionada. Porque ha de tenerse muy en cuenta, y esto es elemental en Derecho Administrativo, que los actos que ejecuta la administración cuando obra como persona de Derecho Público, no pueden ser juzgados conforme al Derecho Civil, común a todos los ciudadanos, y aun a las mismas personas administrativas cuando ejecutan actos en su calidad de personas de Derecho Privado, no cuando obran en su calidad de personas de Derecho Público. De modo que es necesario, distinguir y clasificar los actos de las personas administrativas. Cuando el Estado compra o arrienda una casa de un particular, obra como persona de Derecho Privado, y debe ser juzgado como un ciudadano y conforme al Derecho Civil o Mercantil, según el caso, sin hacer ninguna distinción a favor o en contra del Estado; el contrato se debe juzgar e interpretar lo mismo que si hubiese sido celebrado entre dos particulares. Otra cosa distinta sucede cuando el Estado asigna un sueldo a un empleo determinado o cuando crea una contribución y la recauda, o cuando expropia a un particular de un terreno que le pertenece. En estos casos el Estado obra como persona de Derecho Público y la relación que existe no es contractual y en consecuencia ni puede ni debe ser juzgada como tal. Por eso es necesaria la Jurisdicción Administrativa y que esta Jurisdicción no esté encomendada como lo estaba antes a los Jueces comunes, sino a un Tribunal distinto de éstos. De modo, pues, que en provecho mismo de las personas administrativas han sido creados los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo. Los jueces comunes tienen el gravísimo inconveniente de que además de sus muchas ocupaciones ya tienen en cierto modo formado un criterio de acuerdo con las disposiciones del derecho privado que son las que conocen más a fondo, lo que perjudicaría gravemente a las personas administrativas que serían consideradas por ellos como simples particulares y no como personas de Derecho Público.

Algunos suelen decir que esta jurisdicción coarta demasiado a las autoridades administrativas, que les cercena

dicado acepte el cargo expresamente, se dictará en seguida la resolución del caso...»; pero este principio no parece jurídico, ya que con él se consagra el de que la aceptación del cargo entraña la confesión del delito y se conviene en la pena; porque si se ha de dictar allí mismo «la resolución del caso», y ella ha de ser conforme con el principio de la aceptación, se condenará a un individuo sin haberlo oído y vencido en juicio, a un individuo que apenas ha aceptado la litis, puede decirse así. El que dice «acepto el cargo» puede decirlo como el que dice «acepto el desafío», «entro en el juicio», pero no quiere decir que ya se considera a sí mismo como vencido. Puede suceder, además, que esté de acuerdo con los hechos, pero no con el derecho; y así, si se le pregunta si está de acuerdo con los hechos que se le imputan, puede decir: «Sí, son ciertos los hechos; los acepto como ciertos, pero de ellos no se me deduce responsabilidad». Es esta la razón por la cuál vemos en el Juzgado de Rentas Departamentales a individuos defendiéndose de cargos que dijeron aceptar al ser notificados de lo que la Ordenanza 40 ha llamado auto de cargos en el numeral 1.º de su Art. 102; y es lógico que tienen derecho a defenderse, porque cuando dijeron que aceptaban el cargo, no fué su voluntad, indudablemente, la de aceptar como delictuosos determinados hechos, sino simplemente como ciertos; y de que un hecho sea cierto, a que sea un delito, hay mucha diferencia.

Sin embargo, la aceptación de un cargo, si por otra parte está comprobado el cuerpo del delito, puede llegar a constituir un indicio grave en contra del aceptante, pero para deducirlo es preciso que se tengan en cuenta las demás circunstancias que constan en el proceso; e. j.: Un individuo dice aceptar el cargo que se le hace en un auto de proceder, y luego, consecuente con lo dicho, deja que el juicio siga su trámite regular sin hacer nada para su defensa; entonces la aceptación puede ser un indicio grave de su culpabilidad, indicio este que viene a rebustecerse con su morosidad en la defensa.

CONCLUSION.—La aceptación de un cargo que se la ha formulado a un procesado en materia criminal, no tiene fuerza de confesión judicial ni extrajudicial; puede constituir un indicio más o menos grave, pero su valor debe guardar relación con las demás constancias procesales.

* *

SEGUNDA CUESTION.—ES VÁLIDA, Y COMO TAL TIENE FUERZA LEGAL, LA ACEPTACIÓN EXPRESA DE UN CAR-

GO EN EL RAMO CRIMINAL QUE HAGA UN PROCESADO MENOR DE EDAD, EN PRESENCIA DE SU CURADOR NATO O AD-LITEM? PUEDE EL CURADOR PERMITIR QUE SU REPRESENTADO ACEPTÉ EL CARGO?

Estudiada como está la cuestión anterior, solo queda por decir en ésta que el Curador, ya sea nato o ad-litem, no debe cohibir al menor en las manifestaciones que quiera hacer. El Curador tiene por objeto *asistir y defender* (no representar) al menor en el juicio; sería lo más prudente para el menor no hacer manifestación alguna sin contar con la consulta y el consejo de su Curador, que viene a ser como un complemento que le dá la ley a su cerebro, puesto que por no tener cierta edad ella lo considera como persona incapaz de deliberar, de obrar conscientemente; pero si no obstante el consejo y las juiciosas observaciones que le haga su Curador, el menor insiste en hacer cualquier manifestación comprometedora, una confesión por ejemplo, creo que aquél no debe oponerse a ello, y sí permitirlo. Puede, sí, no aceptando o no consintiendo en la confesión de su pupilo, hacer constar en la respectiva diligencia las razones que tenga para ello, y al Juez le tocará pesar las manifestaciones del menor, y las razones que en contra de esas manifestaciones haya aducido el Curador. La misión del Curador es la de asistir y defender al menor en el juicio. Asistilo es acompañarlo en todas las diligencias que con él hayan de practicarse; ver que no se le sorprenda con frases de sentido oscuro o que no le sea dado comprender por su inexperiencia; que se le trate con todas las garantías que a las personas *sui juris*, sin estrecharle en nada los campos de defensa.

Cosa distinta sería la misión del Curador, si se tratara de un asunto civil, en donde sí es *representante* del menor, en que ejecuta actos y contrae obligaciones en nombre del menor, y para el menor.

En asunto civil, la labor del Curador General es la de *representar* al menor; en asunto criminal, la misión no es otra que la de *asistirlo y defenderlo*. Si el Curador fuera propiamente representante del menor en asuntos criminales, todas las diligencias se entenderían con él exclusivamente, aún la misma indagatoria.

CONCLUSION.—Es válida y tiene fuerza de indicio grave la aceptación de un cargo que en el ramo criminal haga un procesado menor de edad en presencia de su Curador nato o ad-litem; el Curador puede permitir que el menor acepte el cargo.

*
* * *

TERCERA CUESTION.—QUEDA VICIADA DE NULIDAD LA ACTUACIÓN PRACTICADA CON UN SINDICADO O PRO-CURADOR MENOR DE EDAD, PERO HABILITADO POR JUEZ COMPETENTE, SIN LA PRESENCIA DE UN CURADOR? ES VÁLIDA LA CONFESIÓN JUDICIAL HECHA SIN LLENAR REQUISITO?

Para el estudio de esta cuestión ha de verse en primer lugar qué es la habilitación de edad. Tenemos que la habilitación de edad es un PRIVILEGIO concedido al menor que pueda ejecutar todos los actos y contraer todas las obligaciones de que son capaces los mayores de veintiún años, excepto aquellos de que una ley expresa lo declare

la confesión judicial en materia criminal es un acto que sólo son capaces los mayores de veintiún años, pero pacto no puede quedar habilitado el menor de edad, el C. Civil no lo autoriza más que para los actos de naturaleza civil. Si la habilitación de edad es un privilegio, la gracia se tenga por concedida para obrar en asuntos de naturaleza civil, conforme lo dicen claramente los Artos 1620 y 1621 del respectivo Código.

El artículo 1.º dice que el Código Civil comprende las disposiciones legales sustantivas que determinan especialmente los derechos de los particulares, por razón de esas personas, de sus bienes, obligaciones, contratos y sucesiones CIVILES.

El artículo 3.º dice que considerado el Código en su contenido cada uno de sus títulos, capítulos y artículos determina, impone, forma la regla establecida por el Legislador, a la cual es un deber de todos los particulares obedecer en sus asuntos CIVILES; luego el alcance del artículo 39 del Código, al tratar de la habilitación de edad, no es otro que el de carácter civil.

Además, dice el mentado Artículo 339, que la habilitación de edad es un privilegio concedido al menor de edad para obrar como mayor en todos aquellos actos en que la ley lo prohíba expresamente. Sería el colmo del absurdo que la ley, so capa de favorecer a un menor de edad, por medio de un privilegio, lo capacitara para hacerse responsable de una culpa, lo que en otros casos sólo podrá ser un privilegio dado al menor para que pueda comparecer al presidio.

La habilitación de edad es una gracia concedida a un individuo,

exceptuándolo de la carga que sufren otros, o concediéndole ciertas ventajas. Autorizar a un menor para declarar culpable a un reo de una pena, no sería concederle gracia; un privilegio así no traerá ventajas sino desventajas; y entonces la ley que es favorable al menor, se trocaría en desfavorable, lo que no puede entenderse así, so pena de incurrir en absurdo.

Cuando la ley concede a un menor, por medio de la habilitación de edad, la facultad de ejecutar actos y contraer obligaciones de que son capaces los mayores, supone, naturalmente, que de esos actos y obligaciones le resulta algún provecho al menor; pero para los actos en que no vaya a reportar ninguna utilidad, en que la ley prevé que el menor se haya en un peligro manifiesto, debido a su falta de edad que lo considera incapaz de obrar con suficiente discernimiento y de una manera consciente, ha previsto que esté siempre acompañado de una cabeza pensante, de una inteligencia que complete la suya, que le sirva de mentor en una situación que puede decidir de su libertad para siempre, o para muchos años.

El menor, pues, aún no habilitado de edad, debe comparecer en juicio criminal acompañado de un Curador, para dar cumplimiento al Art. 1620 del C. Judicial.

CONCLUSION.—Vicia de nulidad la actuación practicada con un procesado menor de edad, aunque esté habilitado por Juez competente, el hecho de no haberse practicado las diligencias que toquen con él en presencia de su respectivo Curador. No es válida la confesión judicial hecha sin llenar los requisitos del Art. 1535 del C. Judicial.

Señor Presidente.

Señores Socios.

Medellín, Septiembre 19 de 1921.

OBDULIO GÓMEZ

Informe sobre lo anterior

SEÑOR PRESIDENTE DEL CENTRO JURÍDICO:

Tuvo a bien usted comisionarme para que rindiera informe en relación con las conclusiones a que llegó el distinguido socio señor Obdulio Gómez en la cuestión jurídica que como punto de estudio me permití presentar al Centro.

Al dar por separado mi opinión debo advertir que mis quehaceres de empleado me han privado de hacer un análisis de los puntos referidos, en frente de su esencia jurídica y legal, aparte de que he considerado bien sostenida la tesis del señor Gómez.

PRIMERA CUESTION

Estoy en un todo de acuerdo con las conclusiones a que llegó el H. Socio informante en lo que toca a esta cuestión. En verdad, la vaguedad del concepto «aceptar el cargo» no se compadece en manera alguna con los requisitos que debe contener la confesión para que pueda dársele este calificativo. Por tal razón he convenido que el tópico propuesto apenas si alcanza a constituir un indicio subsiguiente de responsabilidad, más o menos grave en cuanto tenga relación con los demás desprendidos de la investigación y con la negligencia del acusado para entrar en defensa en la segunda instancia, si se trata del caso especial que traen nuestras Ordenanzas reglamentarias de las Rentas Públicas.

CUESTION SEGUNDA

Acerca de este tópico no tengo tampoco más que agregar a los argumentos del informe: los encuentro precisos, concretos y bien fundados en Derecho. Debo sólo advertir que por un *lapsus* de buena magnitud escribí en la cuestión presentada la expresión «representado», tratándose de un asunto criminal, cuando la misión de curador nato o *ad litem* no puede ser otra que la de asistir y defender a su pupilo.

CUESTION TERCERA

No podía ser otra la conclusión a que se llegó acerca de esta última cuestión, toda vez que los Artículos 1535 y 1620, generales en el procedimiento, son terminantes a este respecto, y ellos no hacen diferencia de ninguna especie al hablar de menores de veintiún años; al contrario de nuestras leyes civiles, que admiten diversas excepciones como la habilitación de edad, el hecho de ser casado el mayor de diez y ocho años, y otras varias, para comparecer por sí en juicios de carácter civil, un menor de edad.

Sin embargo de esto, como un punto de vital importancia en nuestra Legislación y que quizá tenga mucho de jurídico, me permito hacer algunas consideraciones al rededor de esta cuestión.

Considero que si por Juez competente se concede a un menor de veintiún años y mayor de diez y ocho el privilegio de la habilitación de edad, es porque ese menor ha acreditado de manera vehemente que obra en sus actos con deliberada consciencia, y se le considera capaz de defender su hacienda.

Una de las principales pruebas que debe contener la solicitud sobre habilitación, es «la de que el menor sea apto para manejar con provecho y por sí mismo sus intereses». Indudablemente que este es el principal requisito de la habilitación, y en él descansan las demás circunstancias que la Ley exige a quien implora tal privilegio. Es que el Juez debe apreciar si el solicitante es capaz de crearse ventajas en su patrimonio, si puede obligarse a sabiendas, y si sus actos, por la buena apreciación del privilegiado, pueden llegar a reportarle beneficio en lugar de contribuir a su perdición.

En lo que al ramo civil se contrae la habilitación de edad, las disposiciones legales sustantivas restringen la facultad del menor habilitado en determinados casos. En los demás, le vemos en la compra y venta de semovientes, en la permuta de bienes muebles u objetos y en otras muy diversas transacciones, en las cuales prácticamente corrobora la prueba que enantes adujese en relación con sus capacidades. Y si un menor habilitado debe tener consciencia para sus actos de carácter civil, ¿por qué se le niega que no es capaz de comparecer por sí sólo en un juicio criminal a responder de sus actos o a dar razón de su conducta? Si el menor a quien se le ha concedido el privilegio de la habilitación de edad tiene habilidades para enfrentarse con los diversos problemas de carácter civil que habrán de presentársele en la vida social, ¿por qué ha de carecer de esa habilidad para saberse defender de una imputación cierta o calumniosa por la cual se le interroga o se le llame a defensa?

Los dos afectos más grandes que el alma humana puede albergar son la vida y la propiedad: aquella como consecuencia de una fuerza innata de la existencia, y ésta «como fruto nobilísimo del trabajo». Y si un menor es considerado por la Ley capaz de defender su propiedad y de manejarla con provecho, ¿por qué esa misma Ley ha de considerarlo incapaz de defender su patrimonio interno, siendo así que las más de las veces se ama más la propiedad que la vida, puesto que para defender aquella se arriesga ésta?

Otra circunstancia que va en apoyo de mi tesis, es que prácticamente puede decirse, por la frecuente ocurrencia, que la generalidad de los curadores *ad litem* nada hacen en favor de sus pupilos; es decir, no obran éstos por consejo previo de aquéllos ni les suministran medios de defensa.

Estas consideraciones y otras más que hacen parte del derecho subjetivo me hacen considerar que no sería desventajoso para los menores habilitados de edad, y en contrario, reportaría beneficio para la administración de Justicia por la brevedad del procedimiento y la eficaz sanción de la vindicta humana, el que aquella clase de menores, por sí solos, rindieran declaración indagatoria y comparecieran en juicio criminal, y que esta actuación se considerase legal por nuestras Leyes procedimentales.

Señor Presidente.

M. M. CHAVARRIAGA

Decadencia Electoral

Este pequeño estudio se dirige a investigar las causas de la decadencia electoral entre nosotros. Es innecesario repetir la importancia de esta función ciudadana: todos sabemos que la elección popular es hoy, a diferencia de otros tiempos, la base sustancial en donde se apoyan los poderes públicos. Todos los brazos en que el Poder Público se divi-

de: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, dependen, mediata o inmediatamente, de aquel primer poder, llamado Electoral, el cual sólo se manifiesta por actos aislados y periódicos, que nos recuerdan otras tantas veces, el verdadero origen de aquellos poderes.

Siendo éste el verdadero origen de toda autoridad civil que dirige el Estado, tenemos que concluir que el pueblo, cuando por medios conscientes y en gran mayoría, reprueba los actos de sus gobernantes, ejerce un verdadero derecho, y que entonces no hay una insubordinación propiamente dicha, porque no cabe ésta en el caso de que el mandante desautorice a su mandatario.

Las mismas democracias, para estar a salvo de sus repentinas mudanzas y exageraciones, por una parte, y para normalizar, dentro del orden y la libertad, la facultad de regirse, por la otra, han establecido períodos fijos para sus mandatarios, quienes al terminar el tiempo para que fueron nombrados, entregan su autoridad al Pueblo o al que éste nombra en su lugar.

De aquí deducimos que toda causa que, en cualquier sentido, mine la fuerza del Poder Electoral, destruye indefectiblemente, con la necesaria relación que existe entre el efecto y la causa, el funcionamiento normal y legítimo de los otros poderes, y siembra en la sociedad el desorden, estado éste propenso a la anarquía y a las más diversas e insostenibles dictaduras. Sólo estas consideraciones, sin contar muchas otras que omitimos por ser breves, nos demuestran la importancia del punto que tratamos y el número de consideraciones de origen diverso que debemos tener presente para solucionarlo.

Por razones de método, dividimos las causas que entre nosotros influyen desfavorablemente en la marcha de la función electoral, en causas de orden legislativo, que llamaremos *políticas*, y en causas de orden social, que llamaremos *sociales*.

CAUSAS POLITICAS

Nuestras múltiples contiendas civiles, que conclúan con una paz deprimente, impuesta por la fuerza,—paz que ahogaba a los vencidos y que alentaba a los vencedores para gobernar sin limitaciones—no podían producir, como no produjeron, el reconocimiento de las minorías en el poder. Ejemplos elocuentes de aquellos regímenes exclusivos son los cuerpos constituyentes de 1863 y 1886, muy diferentes por cierto del constituyente de 1910. Pero es justicia reconocer que al lado de éstos egoísmos políticos y

de esas encarnizadas contiendas, encontramos treguas y especies de tratados de paz que nos demuestran cómo no desaparecieron por completo en aquellos tiempos el amor a la concordia y a la tolerancia.

Nuestra Constitución de 1886 nada dijo sobre el sistema que regiría las elecciones populares. Continuaba pues rigiendo el método acostumbrado, consistente en el nombramiento de todos los representantes por la mayoría absoluta, sin conceder atención ninguna a los derechos de las minorías, por más respetables que éstas fueran.

Así las cosas, la situación fue agravándose hasta el punto de contar el partido de la oposición sólo dos representantes, en el año de 1898, ante al Congreso, lo cual fue una de las causas (la de asfisia, podemos decir) de la larga y sangrienta guerra de los tres años, en la cual vino a ponerse de manifiesto, de una manera dura pero evidente, la desigualdad de representación de los dos partidos ante el Cuerpo Legislativo.

Concluida nuestra última guerra, comenzó el gobierno del Gral. Rafael Reyes, que duró cinco años. Este gobierno procuró el acercamiento de los dos partidos, y en mucha parte lo obtuvo; desgraciadamente los medios usados fueron reprochables, y dieron por resultado, entre otras cosas, el debilitamiento del carácter nacional y el acrecentamiento de la empleomanía con la consecuencial paralización de las industrias. Las anormalidades de aquel régimen no obtuvieron el rechazo del País, como lo merecían, lo que es explicable si tenemos en cuenta el cansancio y la dura experiencia producidos por tantas y tan ruinosas contiendas. Decimos pues que ese gobierno, tal vez con miras más personales que patrióticas, y como medio para rodearse de todos los opuestos elementos, estableció la *ley de las minorías*. No tardaron en presentarse las consecuencias de este nuevo paso: produjo un acercamiento entre los enemigos; dio a las minorías una esperanza de triunfo, en lo que no se equivocaron, puesto que lo obtuvieron parcialmente, modificando el criterio, demasiado estrecho en varias cuestiones, del bando dominante; por último, al desaparecer ese gobierno anómalo que todo lo hizo ilusorio, la sabia ley perduró, para entrar a jugar su papel en el campo de la libertad real, y para prestar los valiosos servicios que lleva en sí, entre los cuales contamos el haber sostenido la concordia en aquel período corto pero trascendental para Colombia, comprendido entre la caída del Gral. Reyes y la posesión del Dr. Carlos E. Restrepo. (1909-1910).

Al reconstituirse la República, obra ardua que lo-

gró realizar la memorable Asamblea Nacional de 1910, el art. 14 del Acto Legislativo N.º 3 de ese año, estableció el principio de las minorías para la elección de senadores, principio que fue ampliado de un modo general y explícito por el art. 45 del mismo Acto Legislativo. Mas previendo que las pasiones políticas, apesar de esta disposición, podrían hacer negatorias las altas aspiraciones de la Asamblea Nacional, dispuso en el art. 46: «Compete a la ley hacer la demarcación de Distritos Electorales para la elección de representantes, y a las Asambleas Departamentales hacer la demarcación de Distritos Electorales para la elección de Diputados, si el sistema electoral que se adopta exige la formación de Distritos Electorales. En tal caso ninguno de éstos podrá elegir menos de tres representantes o Diputados».

De las disposiciones anteriores se desprende que el Constituyente de 1910, ordenó la participación de las minorías en toda elección de más de dos; que consideró como sistema más factible entre nosotros el del *voto incompleto* (el mismo que actualmente rige.) Aunque es cierto que mencionó el del *cuociente electoral* y el del *voto acumulativo* y que agregó «o el de cualquiera otro...», no es menos cierto que previó, [si acaso no deseó] la implantación del *voto incompleto*, pues no otra cosa quieren decir las normas anticipadas que dió para éste, y su adopción definitiva para el nombramiento de senadores.

Para cumplir lo ordenado por el art. 45 mencionado, se votaron varias leyes; hasta que en 1916 apareció el Código de Elecciones, que es la ley 85 de ese año. No es aventurado decir que este código es bastante completo en su ramo y acredita un verdadero esfuerzo. Tiene como base el sistema del voto incompleto. Para hacer uniforme el procedimiento electoral, la edición oficial del código termina con varios modelos de certificados, censos, actas, registros de escrutinio &c., en obediencia a lo dispuesto por el art. 307 del mismo. Este artículo autoriza al Ejecutivo Nacional para dictar los decretos reglamentarios que fueren necesarios, y para resolver las consultas que se le hagan, cuando su resolución sea de carácter urgente. Esta ley 85 derogó las anteriores sobre el mismo ramo, excepto los artos. 1, 2, 3, 4, 9 y 10 de la ley 41 de 1892, que señalan las incompatibilidades que comprenden a los miembros del Congreso.

Vino después la Ley 70 de 1917, reformativa de la ley 85 de 1916, y reglamentaria de la Jurisdicción y del procedimiento que se debe seguir en las causas sobre nuli-

dad de los actos eleccionarios. Salvo los jueces de Circuito, las demás autoridades competentes para conocer sobre esta clase de controversias, pertenecan a la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Ultimamente varios Decretos del Ejecutivo, algunos Acuerdos de la Corte Suprema y unas pocas sentencias del Consejo de Estado, han interpretado y concordado las reglas del Código y de la Ley 70 de 1917.

En nuestra desautorizada opinión, si bien es verdad que este ramo está legislado casi por completo, también es cierto que está próximo a desaparecer, debido a que el sistema en que se apoya es el del voto incompleto, sistema que no da cabida a las distintas minorías permanentes que tenemos, y menos a otras muchas que surgen en cada caso particular. Una ley sobre elecciones debe tener aquellas flexibilidad y amplitud acordes con las múltiples y opuestas tendencias de las fuerzas sociales. Pero no es éste el único argumento que combate nuestro sistema electoral: supongamos, y para esto necesitamos olvidar los hechos, que en toda elección sólo se presentan dos tendencias; las más fuerte obtendrá el doble de los representantes de la débil, siendo así que ésta puede ser casi igual a aquella, con lo cual se comete una injusticia, o sólo ser diez, veinte o cien veces menor, y entonces resulta sacrificada la mayoría.

La ley de las minorías, tal como hoy está, si bien constituye un verdadero progreso en nuestras instituciones, no debe petrificarse, sino que en vista del fraccionamiento político, debe amoldarse a estos nuevos cambios y abrir amplia puerta para que aquellas tendencias sean representadas en los cuerpos legislativos de acuerdo con el número de sus afiliados. Con este fin han sido presentados varios proyectos al Congreso, entre los cuales merece mencionarse el de 1920; pero las pasiones políticas y la proverbial esterilidad de los cuerpos legislativos pudieron más que la justicia y la tranquilidad social. Pues bien: este sistema del voto incompleto que nos rige es una de las principales causas de la decadencia electoral, por cuanto las minorías de segundo orden, que si consideradas cada una de ellas, resulta poco numerosas, sumadas todas, alcanzan en ocasiones a ser superiores numericamente a la misma mayoría, sin que esto le permita obtener un sólo representante. Esta anomalía ha producido y seguirá produciendo, mientras ella perdure, la abstención de las mencionadas minorías, lo cual trae como consecuencias la sustracción de elementos valiosos, y tiende a crear cuerpos de verdaderos parias, formados por es-

tas minorías secundarias y por los egoístas, para quienes es indiferente la marcha de la sociedad, a semejanza de los romanos de la decadencia.

Mencionadas las causas políticas, pasemos a estudiarlas.

CAUSAS SOCIALES

Tenemos en primer término el escepticismo producido por tantas contiendas civiles y por los frecuentes cambios de regímenes. La parte activa é ilustrada de la sociedad se ha dado cuenta de la esterilidad de aquellas luchas y de estos cambios. Este desencanto se encargan de perpetuarlo la mayoría de nuestros políticos, hombres desprovistos de sólida y «útil» ilustración, de verdadero amor a la patria y a sus conciudadanos; sin ideales altos y definidos; no amigos de bajar hasta las más humildes capas sociales para estudiar sus necesidades, y ayunos de rectitud moral, cosas estas necesarias para un verdadero estadista.

Los camarillas y los directorios políticos están integrados casi siempre por hombres que no tienen más título que su amor al partido, por el cual luchan con una fiebre y un egoísmo tal que llegan hasta sacrificar el bien público y la causa santa de la justicia y de la ley, en aras de intereses pequeños y muchas veces antisociales. Entre nosotros todo ésto y mucho más lo consiguen esos grupos, porque los hombres de verdadero valer y el pueblo en general no se oponen francamente a tales manejos, sino que se contentan con la abstención y con una protesta muda que a veces no se hace notoria.

Viene después la «empleomanía» tendencia ingénita de nuestra raza, como herencia que recibimos de la madre España. Nuestro pueblo cree que quien no figura en las altas esferas oficiales es porque no lo merece y que el Gobierno es algo muy superior y distinto del pueblo; que es el gran dispensador de bienes que no provienen de éste, y que nadie puede prosperar en ningún campo si no es favorecido especialmente por la sombra de la autoridad. Mas por fortuna los tiempos van cambiando y haciendo desaparecer las creencias que tienden a conservar nuestra falta de confianza y a estancar nuestro rudimentario espíritu de iniciativa.

Ya existen, gracias a este cambio de frente y al desarrollo de las industrias y del comercio, hombres é instituciones desligados del Gobierno, que llaman la atención y que se imponen por sus méritos y por su fuerza.

En la escasa población de la República, diseminada en apartados y humildes caseríos, sin cultura de ninguna clase,

regida por alcaldes y concejos salidos de su seno, incapaces de mejorar la suerte de los pueblos, encontramos una de las causas principales que impiden el ejercicio consciente de las diversas é importantes funciones ciudadanas, pudiéndose decir, por tanto, que allí sólo existe de nombre el régimen republicano y que el gobierno de tales pueblos es una prolongación del régimen colonial.

Al pasar revista a nuestra patria notamos que va agravándose la diferencia existente entre las pequeñas clases privilegiadas y la gran masa social, a medida que vamos desde nuestros centros más importantes hasta los más oscuros caseríos; las primeras, compuestas de unos pocos capitalistas é intelectuales, son las que en la realidad disponen del poder público y las verdaderamente representadas en los cuerpos legislativos; el resto del pueblo, sin conocimiento ninguno de nuestras instituciones y de nuestros hombres prominentes, concurre a prestar inconscientemente su concurso a los intereses de aquellas clases, resultando de todo ésto un acervo de leyes que poco o nada atienden a las necesidades generales y sí mucho a los intereses políticos y pecuniarios de aquellas clases.

La dependencia económica existente de los más para los menos produce el aparente interés que los primeros demuestran tomar en la marcha de nuestro país; todos sabemos que la voluntad de unos pocos influyentes en determinada región será la voluntad de todos sus habitantes, y por eso no carece por completo de razón el que en las peticiones y en las adhesiones que llegan de esas comarcas, se diga que ellas espresan los deseos de toda ella, aún cuando estos actos sólo vengan firmados por unos tres o cuatro de los vecinos importantes.

Examinemos a la ligera el modo de elegir en nuestros pueblos. Los llamados comités provinciales, que si mucho, logran comprender el objeto de las asambleas departamentales y el radio de sus atribuciones, nombran casi siempre como candidatos para diputados a individuos que nunca salieron de la provincia, ignorantes por tanto de la marcha del Departamento y con mayor razón de la de la Nación; naturalmente, nada saben de los intereses de estas entidades y mucho menos del modo de solucionar sus problemas. Merced al sugestivo nombre del partido, que sirve de capa para cubrir las deficiencias y las manchas de toda clase, sale elegido el candidato cien veces endiosado, quien se apresura a cumplir su cometido.

Estos diputados, caciques ellos ó hechuras de éstos, obligados desde antes de ser elegidos a sólo pensar en su

municipio y a dar su voto en determinado sentido, se sientan en los cuerpos colegiados, en donde apenas se les conoce y en donde carecen de todo prestigio, para desaparecer casi por completo al debatirse las cuestiones importantes que exigen estudio, reflexión é iniciativa. Ellos forman la larga «cola» de los tres ó cuatro diputados que sí saben de qué se trata y qué debe hacerse.

Mas desgraciadamente no páran aquí las cosas. Estos hombres que nada supieron hacer en una asamblea de departamento, favorecidos por la tendencia provincial de no elegir representantes sino entre aquellos que reflejan fielmente su miopía y su egoísmo, siguen para el Congreso, aumentándose así la desigualdad entre la capacidad del mandatario y la importancia y dificultad del mandato. La personalidad de tales representantes va desapareciendo, como es natural, a medida que actúan en medios más complejos hasta formar un contraste ridículo que haría reír si el futuro de la Nación no lo impidiera.

Frutos de estos absurdos son esas leyes contradictorias que comprometen el porvenir del país y que hacen caso omiso de las grandes reformas que en todas partes se vuelven necesarias. En las actas de sesiones de esos cuerpos encontramos largos y vacuos discursos; golpes parlamentarios, dados para favorecer una política mezquina; discusiones bisantinas que contrastan dolorosamente con las cuestiones palpitantes que exigen una pronta y acertada resolución; y por sobre todo ésto se cierne el espíritu de disolución traído desde los villorrios por los representantes, y una completa ignorancia del influjo recíproco que existe entre las distintas entidades públicas. Podemos decir que el desarrollo nacional está gravemente comprometido por el peso muerto que forman las cuatro quintas partes del país, en donde la ignorancia, la pobreza y el egoísmo estéril reinan.

Plumas autorizadas, han dicho, ante lo ilusorio de nuestras prácticas republicanas y la esterilidad de nuestros cuerpos legisladores, que debemos adoptar otra forma de gobierno más acorde con nuestro estado social y que impulse más nuestro desarrollo. Consideramos tales conceptos demasiado duros: en primer lugar, si es cierto que nuestro régimen es en mucha parte una mentira política, también lo es que antes fue más completa esta ficción, y que los hechos nos prueban que a medida que andamos va desapareciendo, hasta el punto de poder decir que en un futuro no muy remoto, el país se levantará hasta este régimen, y que durante ese intervalo de gestación, una perfección progresiva se irá cumpliendo, que quizá por ser venta será definitiva. La tarea

de las generaciones que asistan a esa transformación ha sido señalada por uno de los pocos estadistas que tuvimos, con estas lacónicas palabras, que por sí solas dan a conocer un hombre de acción y fundan todo un programa «No apresurarse, no parar, no retroceder.»

Otros creen que se debe reformar la elección popular en el sentido de dar representación únicamente a todos los gremios, corporaciones y fundaciones que persigan intereses prácticos y definidos. Así: la banca, el comercio, la industria, la agricultura, la medicina, la abogacía, las bellas artes, las academias, las fundaciones de beneficencia & enviarán sus representantes, quienes ahogarán por sus respectivos intereses. Pero dicha reforma contiene graves y quizá insuperables inconvenientes: primeramente se tropezará con la antipatía, muy justa, de todos los que no pertenecen a ninguno de estos grupos, por la prevención que despiertan los privilegios; y en segundo lugar con la consideración de que su suerte está en manos de extraños elementos, lo que vale decir, que será abandonada por ser bien conocida la tendencia natural a no preocuparnos sino por nuestros intereses inmediatos y exclusivos. Semejante sistema electoral sería la base de un régimen que sólo mejoraría unos pocos y que dejaría hundir en la miseria y en la ignorancia a los más; sería un sacrificio de la gran mayoría en favor de unos cuantos afortunados, sin recompensa ninguna; detendría el mejoramiento común, sin el cual todo progreso firme y de amplias proporciones será imposible.

Otras causas podría enumerarse para explicar nuestra decadencia electoral, pero la premura del tiempo y nuestros limitados conocimientos nos obligan a suspender aquí este estudio, digno de ser ampliado por nuestros sociólogos y estadistas.

GABRIEL BOTERO D

Instituciones de Crédito

Continuación de las conferencias dictadas por el profesor titular de "Bancos y seguros" en la Universidad de Antioquia, Dr. Joaquín Agudelo.

CONSTITUCION DE LOS BANCOS DE EMISION

Sobre la constitución de los bancos de emisión han e-

nistido opiniones muy diversas y muy autorizadas. Ya hemos visto en la parte histórica sobre constitución de bancos, que primero apareció el banco de depósito y de giro, y luego el banco de descuento y depósito. Mas tarde fué creado el Banco de depósito, descuento y emisión. En cuanto a la forma de esas instituciones, conviene recordar que existió primero el banco privado regido por el derecho común de las naciones; luego el banco público en forma de asociaciones más o menos grandes, regidas por el derecho común y según reglas especiales. En tercer lugar aparece el banco investido del monopolio de la emisión en una ciudad determinada, en un circuito compuesto de varias ciudades, en un Departamento o en una Nación entera. Por último, podemos contar la libre constitución de los bancos con un banco privilegiado que ejerce sobre los demás cierta supremacía proveniente de un privilegio recibido del Estado, ya para emitir billetes al portador y a su solo riesgo y peligro, pero sujeto a la vigilancia del Estado y bajo ciertas condiciones impuestas por la ley, o ya emitiendo papel moneda para el servicio del Estado bajo la forma de billetes de banco.

De todas las diferentes opiniones sobre constitución de los bancos se distinguen tres principales que merecen especial estudio.

a) Autorizados economistas sostiene que la industria de los bancos debe ser completamente libre, y que no existe por parte del Estado ni de autoridad alguna, razón aceptable para poner trabas a este ramo de la industria mercantil. Los establecimientos de créditos, dicen los mantenedores de la libertad absoluta, son, como todas las empresas comerciales, formadas en las mejores condiciones posibles cuando en su constitución no aparece otro elemento que el de la espontaneidad, y cuando esas instituciones surgen a la vida mercantil de acuerdo con las necesidades locales y con el desarrollo comercial de los lugares donde toman su asiento.

Bajo el régimen de la libertad absoluta no pueden los bancos formarse su clientela y cobrar sólida confianza ante el público, sino ofreciendo garantías completas, verdaderas ventajas, y mostrando a la vez procedimientos que tienen por base la más estricta prudencia y reconocida seriedad en los negocios. Han de conformarse con provechos limitados en casos de emisiones y procurar que los efectos de ésta se sientan de manera lenta y progresiva.

Añaden los de la escuela liberal que nada hay que temer de la libertad absoluta, porque en todos los mercados

del mundo la circulación fiduciaria está limitada naturalmente por la obligación de reebolsar los billetes emitidos, y por la imposibilidad que la naturaleza de las cosas presenta para emitir más billetes de los que la situación del mercado necesita. Nada hay que temer de la plena libertad de la acción porque está contrarrestada necesariamente con la responsabilidad plena de las consecuencias según las reglas del derecho común.

b) La segunda opinión es sostenida por varios economistas importantes, pero especialmente por hombres de estado.

Consideran éstos la libertad de la industria bancaria como una amenaza social. Entre los sostenedores de esta segunda opinión hay quienes afirmen que no se hallarán medios bastantes a contener en sus justos límites la circulación fiduciaria de los establecimientos bancarios. Otros alegan que todos los procedimientos y reglas que se fijen sobre la circulación fiduciaria no servirán más que para perjudicar la distribución del crédito, sin conseguir con ello que se eviten las consecuencias y los desastres que provienen de las exageraciones de los bancos y del uso desmedido del crédito. Unos y otros están acordes en afirmar que lo mejor que pueda hacerse en estas circunstancias es dejar a los bancos que ejecuten libremente todas las operaciones atañeradas a su oficio, como depósitos, descuentos, giros, etc., etc., restringiendo, mediante reglas científicas y adecuadas, lo relativo a la emisión de billetes de banco, al portador y a la vista, sin permitir que en punto de emisiones los establecimientos de crédito libertad plena sino que estén sujetos a las leyes especiales que sobre el particular dicte el Estado en defensa del comercio y del crédito.

Este sistema tiene, además, la ventaja de poner a la disposición del estado una fuente de crédito de la cual puede hacer uso el Gobierno, ya para su servicio de tesorería ordinaria, ya en casos de una calamidad pública que haga necesaria al Estado a cobrar mano de estos expedientes de moneda fiduciaria. Todas estas razones parece que justificaran la actitud de los sostenedores de esta segunda teoría para sostener la creación de un banco de emisión único investido del monopolio.

c) La tercera opinión está formada de tratadistas que sostienen la posibilidad de evitar los abusos de la circulación fiduciaria sin apelar al extremo del monopolio. Que bastan ciertas medidas de precaución para obtener buen resultado. A este respecto los economistas Hippolyte Passy y Michel Chevalier afirman: «Lo que nosotros reclamamos

es el derecho para las asociaciones de capitales de poder suscribir documentos de crédito al portador y a la vista en la cantidad que quieran, sometiéndose, por su puesto, a todas las responsabilidades del derecho común y a la observancia de las reglas y leyes especiales que al gobierno quiera establecer».

Las divergencias de opiniones en estas materias se manifiestan con más o menos intensidad, en diferentes tiempos, según que las oscilaciones y vicisitudes del crédito y de las crisis ofrecen ocasión propicia para sostener encontrados acertos. Cada parte cita en pro de su tesis los resultados y las ocurrencias de época determinada. Pero en todo caso, el sistema de libertad absoluta parece que fuera perdiendo lentamente su prestigio y que cediera e campo a la teoría del monopolio. Pero los mantenedores de éste no puedan cantar victoria absoluta. El de la pluralidad de los bancos, reglamentada, es el que menos brecha ha abierto en el campo de la teoría y de la práctica, sin que por esto deje de tener importancia.

La historia económica de los principales estados de Europa y de Norte América nos enseña que el uso de los billetes reebolsables a la vista, es decir, de billetes al portador, no ha sido reglamentado de una manera uniforme, sino mediante estudios profundos y según ciertos principios generales, pero muy diversos en cada país, y de conformidad también con las condiciones particulares, morales, políticas y económicas de cada Nación. En dicha historia se encuentran países poco dados a la práctica de la circulación fiduciaria, por lo cual no se atreven los capitalistas a reunirse en grandes sociedades de crédito que les proporcionen beneficios al público. En tales países ha sido necesario que el estado salga, mediante leyes expresas, a impulsar el espíritu particular, fomentar la industria comercial desde el punto de vista de la emisión de billetes, concediendo ventajas a los emisores, tales como la de darles privilegio exclusivo de emisión, y la de no hacerlos responsables solidariamente de los resultados de las operaciones bancarias, sino apenas del capital que cada socio promete llevar a la compañía para constituir el fondo social.

También se hallan países donde el Gobierno mismo crea un banco de emisión privilegiado, ya para obtener de él grandes ventajas pecuniarias en retribución de los pingües beneficios que a tales bancos privilegiados les reporta el crédito que les da el privilegio, y de la supremacía que alcanzan sobre los otros establecimientos similares, ya para hacer de ese banco un instrumento de crédito por medio

del cual puedan suplir la insuficiencia de las rentas públicas por emisiones de papel moneda.

Países hay también donde la utilidad de la circulación fiduciaria ha sido mejor apreciada y comprendida, y donde la práctica se ha extendido con mayor facilidad y naturalidad, pues los bancos de emisión se forman allí de manera espontánea, impulsados por las exigencias del interés privado. Tales bancos funcionan, ya bajo el imperio del derecho común, o sea, en libre concurrencia y con responsabilidad ilimitada, o con responsabilidad limitada pero sujetos al cumplimiento de ciertas obligaciones especiales que las leyes prescriben destinadas principalmente a asegurar el reembolso de esa moneda fiduciaria, a la vista, sin demora de ningún género.

En países donde existe un gobierno unitario donde impera el espíritu de centralización, como en Francia, es muy natural que sea preferida y reine la unidad de emisión; pero en aquellos países cuya forma de gobierno no es la unitaria, como en los E. E. U. U., y donde domina con caracteres más salientes la actividad individual, el régimen de la unidad no puede tener completa aceptación, por ser más propicias esas condiciones al régimen de la pluralidad. Este régimen de la pluralidad existe en algunos países impuesto por la constitución misma del estado, como sucede en Italia y en Suecia, y no impide que el Gobierno pueda obtener en caso necesario la asistencia, ya de todos los bancos, ya de uno o de varios de ellos. Los Gobiernos de Europa se han acomodado mejor al sistema de un gran banco privilegiado al cual puedan acudir en determinados casos especiales.

La libertad completa apenas existió en Escocia durante algún tiempo; en Francia, hasta la época del Directorio; en los Estados Unidos hasta 1863, y en Inglaterra hasta 1844. Las grandes crisis de los Estados Unidos trajeron por consecuencia la reglamentación de los bancos de emisión. La legislación de cada uno de los estados federados impuso condiciones restrictivas a la emisión; y en el año de 1863 el congreso general creó el sistema federativo que existe hoy. La misma causa de la crisis obligó a Inglaterra, en el año de 1844, a limitar la emisión y el número de los bancos de emisión, lo que se llevó a cabo por la famosa ley dictada por Rober Peel. En 1845 siguió Escocia la conducta de Inglaterra, no por causas que a ello la obligaran, sino por implantar los mismos sistemas adoptados por Inglaterra, que desde un principio mostraron sus grandes ventajas sobre los anteriores.

Los dos sistemas de la pluralidad y de la unidad, si bien es verdad que se diferencian notablemente, tanto que puede llamárseles antagónicos, también lo es que en ellos se encuentran muchas reglas y principios comunes, como pasamos a verlo en seguida.

*
* *

CÓN LA EMISION NO SE FABRICA MONEDA

Hay economistas que sostienen que la emisión de billetes de banco equivale a la fabricación de moneda. Razonan así: solo el Estado tiene derecho para fabricar o hacer fabricar moneda. Los billetes de banco ocupan el lugar de la moneda, luego solo el estado tiene el derecho de Emitir directamente o por delegación. En la historia económica de todos los pueblos no ha sido ese el origen de la moneda metálica, es decir, su origen no ha tenido lugar en el Estado. Conviene recordar que el oro y la plata se usaron primero, en los cambios, en forma de lingotes. Que luego, para evitarse los mercaderes la molestia de ensayar y pesar los lingotes de estos dos metales que sirvieron como medida de los valores, se convino en autenticar su calidad y peso antes de las transacciones en imprentas particulares, marcándolos con una señal universalmente conocida y aceptada. Después fué confiada esta operación de selló o marca a los estatutos, por hallarse éstos en mejores condiciones para llevarla a cabo, porque los estados inspiraban al público más confianza que los particulares mismos y también se tuvo el conseguir que las marcas adoptadas fueran más universalmente conocidas. Esta función de marca fué cumplida por los estados mediante un encargo o comisión de los particulares, de los cambistas, y no mediante un derecho inherente a la soberanía del estado. Ese derecho no es un dogma del Estado, sino un recurso, un exdedito importantísimo de los particulares.

Pero admitiendo que la moneda metálica se haya fabricado y se fabrique aun en virtud de un derecho inmanente del estado, cabría preguntar si de ese derecho se desprende el de emitir billetes al portador. Un billete al portador no es moneda, lo cual es una verdad que hoy nadie discute. Cada uno está libre de rechazar tal billete cuando no tiene curso forzoso. Pero de hecho el billete circula como la moneda, liberta al que lo da en pago cuando el que lo recibe ha tenido a bien aceptarlo, y llena también el oficio de la moneda en este punto como la moneda misma.

Opinan algunos que teniendo el papel moneda tanta semejanza con la moneda misma puede el Estado dar a todo

el mundo el derecho de fabricar en la forma de papel lo que el mismo puede hacer bajo la forma de metal. Hay que distinguir ciertas diferencias esenciales, principalmente dos que hacen luz completa en el asunto: por una parte el papel moneda circula, generalmente, «cuando se le acepta,» en tanto que la moneda metálica tiene que circular siempre porque es de curso forzoso; y por la otra parte y esta es la diferencia más profunda, la moneda no solamente es un signo representativo de los valores sino una garantía del valor que ella representa en sí por la sustancia de que está formada. Es decir, la moneda metálica tiene su valor propio e intrínseco. Precisamente este valor intrínseco es lo que comporta la admisibilidad de ella en los cambios. Tanto es cierto es lo que cuando a una moneda se le disminuye de peso o de título, inmediatamente se desprecia en el mercado, exactamente como disminuye de valor una mercancía cualquiera, cuando se le disminuye calidad y cantidad. No debe olvidarse que el papel moneda fuera de no tener valor intrínseco no es otra cosa que un pedazo de papel que circula a merced del crédito que poseen los establecimientos bancarios que lo emiten y que se han obligado, según escritura constante en el mismo billete, a pagar al portador, a su presentación, una cantidad de metal, oro o plata, igual a la que en ese documento de crédito se expresa. Un billete es un título de crédito que un banco lanza al mercado para recogerlo luego más o menos pronto, mediante el reembolso. No tiene el billete un valor actual; es un compromiso del banco emisor para el tiempo; es una promesa de pago.

Conviene distinguir bien los efectos que produce el pago en billetes y el pago en moneda: la obligación que se solventa con monedas se extingue definitivamente, puesto que se hace el pago de manera real y verdadera. Pero cuando no se entregan monedas sino billetes de banco, lo que recibe el acreedor es un documento de crédito, es decir, que dicho acreedor cambia de deudores. Quien solventa una obligación con billetes bancarios realiza con el que los recibe una novación de contrato como quiera que se cambia totalmente la persona del deudor: sustituye a este el banco emisor.

LA EMISION DE BILLETES NO PRODUCE CAPITAL

Los enemigos de la pluralidad de los bancos de emisión afirman que las emisiones crean un capital ficticio que produce graves trastornos y perjuicios al comercio, y que, por tanto, no debe abandonarse la emisión de billetes sino

que deben los gobiernos vigilarlas y reglamentarlas con leyes severas y apropiadas. Los autores de este acerto parece que no tengan una idea completa de lo que en economía se denomina emisión y capital, y de las funciones que en los mercados desempeña el papel moneda, como también de la manera como en una nación se crea y se desarrolla el capital. El billete es simplemente una moneda intermediaria que no aumenta ni disminuye el stock monetario, que impulsa el crédito sin aumentar la riqueza pública ni privada, pues a la vista está que con la litografía de un papel nada cambia o disminuye la riqueza. Por otra parte, el único medio existente para aumentar el capital de una sociedad cualquiera es el trabajo. El crédito de los bancos presta importantísima ayuda a este elemento, porque lo fecunda intensamente, y porque mediante él se transforman los elementos de la naturaleza y en productos y valores se transfieren y se reparten entre los consumidores, dejando a su paso reales utilidades a quienes intervienen en esas operaciones de creación y de consumo.

Si uno de los bancos que funcionan en Colombia lanzase al mercado un millón de pesos, por ejemplo, tal banco no acrecentaría en un millón la riqueza del país, con ese nuevo papel emitido. No hace más que hacer circular, en forma benéfica y productiva para el mercado un millón que tal banco tiene guardado en sus cajas y en su cartera, representado por oro, plata, o efectos de comercio, y que sin esa emisión permanecerían esos valores ociosos en su lugar, sin beneficio ninguno para el público y para el dueño. Cuando se lanza al público una emisión con respaldo metálico de oro o de plata, no se hace otra cosa que sustituir dicho oro o plata, solamente para los efectos de la circulación, por la moneda fiduciaria. Pero el monto circulante es exactamente el mismo que pertenece inactivo. Nada nuevo a surgido a la vida del comercio.

LA EMISION ES UN ACTO DE COMERCIO

Los economistas partidarios del monopolio en la emisión sostienen que la emisión de billetes al portador y a la vista no es un acto de comercio, sino un verdadero acto de gobierno; que la emisión no es atribución esencial de los bancos; que el verdadero papel que estos establecimientos están llamados a desempeñar es el de recibir depósitos, de hacer préstamos, de abrir cuentas corrientes y de ejecutar contratos de cambio; que la emisión es una función de orden diferente que no toca con los bancos sino de manera ocasional.

Los opuestos al anterior razonamiento lo combaten considerando que para ser fundado que la emisión de los billetes de banco no fuese na institución comercial, y bien claro está que una casa bancaria es, un establecimiento de comercio. Su mercancía es, ya el descuento, ya el interés, ya el giro, en una palabra, el crédito. El banco tiene almacén como el comerciante espendedor de trigo, de paños, de hierro. En sus operaciones da un banco sus billetes, es decir sus mercancías como otro comerciante entrega sus telas, o sus vinos. El banquero cambia billetes que entrega contra documentos de crédito que los particulares le llevan para descontar. Y si todos los actos anteriores son esencialmente actos de comercio, resulta claro que la emisión de los bancos es una operación comercial.

La emisión de los bancos, quizás más que cualquiera otra operación es un acto de comercio, porque es lucrativa por su naturaleza, cosa que no acontece en la letra de cambio o en el descuento, por ejemplo.

Replican los monopolistas que tan cierto es que la emisión de billetes no es acto de comercio, que ella es una operación que no está sujeta a la competencia. Basta observar que en la emisión de los billetes de banco, ordinariamente se verifica la concurrencia, como quiera que la emisión no siempre está en manos de una sola entidad; generalmente pueden hacerla diferentes establecimientos de crédito; y es claro, que siendo esa emisión una de las mercancías con la cual los emisores negocian, cada emisor es un competidor, porque estará siempre listo para hacer colocaciones de sus billetes a la mejor clientela, en las mejores condiciones posibles, lo que, naturalmente, produce el efecto de que el emisor o los emisores restantes, reglamenten sus operaciones en forma tal que el otro emisor no monopolice el negocio con sus procedimientos. Además, conviene tener en cuenta que aun en el supuesto de que la emisión en un país esté vinculada a una sola persona, no deja por ello de ser esa emisión un acto esencialmente comercial, ya que la naturaleza de una operación no cambia por el número de personas que la ejecuten.

Es verdad también que los bancos pueden obrar, y en efecto obran en el mayor número de los casos, sin que tengan la facultad de emitir. Se les vé recibir depósitos, hacer préstamos, descontar efectos de comercio, abrir cuentas corrientes sin que tengan que recurrir a la emisión de billetes al portador y a la vista. Los que apenas ejecutan estas operaciones son, simplemente, bancos de depósito y descuento; no pueden hacer operaciones y obligarse sino

en la medida estricta del numerario propio que poseen y del numerario ajeno que reciben en depósito. En tales casos, puede decirse que el beneficio de los bancos se reduce a la diferencia existente entre el valor del interés de los depósitos y el interés de las colocaciones que hacen. Pero cuando esos bancos reciben la facultad de emitir billetes al portador, aumentan considerablemente sus beneficios empleando el capital emitido por las emisiones, el cual apenas cuesta lo que vale el papel y la litografía. Este acrecentamiento de ganancias conduce a los bancos a elevar las cifras de los descuentos y de los préstamos, en cantidad superior en cantidad superior en mucho a la que representa su capital en caja, y a disminuir la rata del interés, lo cual produce un beneficio general para el público consumidor de esa mercancía de los bancos.

LA EMISIÓN DE LOS BILLETES DE BANCO TIENE UN LÍMITE NATURAL.

Los unitarios acusan la pluralidad de los bancos de emisión de ocasionar grandes trastornos o crisis comerciales monetarias con motivo de la multiplicación excesiva de billetes al portador.

Los que tal aseveración hacen, parece que no están bien al tanto de la manera como entran esos billetes al portador en la circulación; no tienen en cuenta que en estas materias hay que distinguir dos actos importantes, a saber: el acto de la emisión, y el de la circulación. El primero depende absolutamente del emisor, del banco mismo; pero el segundo proviene de la espontánea voluntad de la persona que ha de recibir esos billetes del banco, en cambio de efectos comerciales o de otros valores cualesquiera.

Como ha dicho el economista Horno; «en asuntos monetarios no puede aplicarse el proverbio de querer es poder. Para hacer circular un billete al portador, no basta la voluntad del banco emisor, ni la voluntad de un particular solamente, sino que además de la primera se necesita un conjunto de voluntades particulares que quieran recibir en sus especulaciones esa moneda fiduciaria. Aun más, es necesario que el acreedor del banco emisor esté íntimamente convencido de que ese papel bancario, ese simple documento de crédito que recibe en cambio de los efectos que da, será a la vez recibido de sus acreedores mismos; y éstos también deben creer que con esos billetes pueden solventar sus propias obligaciones. Y así indefinidamente. Luego, poca importancia tiene en sí la objeción apuntada, máxime si se tiene en cuenta que la abundancia de papel fiduciario no proviene tanto de que haya varios bancos emisores, ya

que, como es natural, un solo banco emisor puede emitir la misma cantidad que emitieran bancos múltiples. Por tanto, es preciso convenir que la emisión de los billetes está naturalmente limitada por la voluntad de los particulares, por las necesidades del mercado.

A la excesiva emisión de los billetes de banco se opone también la obligación de reembolso a la vista que los mencionados bancos tienen. De nada me serviría a mí escribir en un papel, que pagaré a la vista y al portador la cantidad de cien pesos, si quien ha de recibirme ese papel de crédito no está seguro de que él representa un valor metálico igual que en mis cajas tengo reservado para respaldarlo y atender al reembolso cuando se me exija. Quiere decir esto que a los deseos de los bancos debe unirse el respaldo metálico; y como este no siempre es abundante, la actitud del banco resulta, naturalmente, limitada por la cantidad monetaria disponible.

El simple juego de las leyes económicas constituye un límite natural de las emisiones. Ya hemos dicho que los efectos de la emisión de billetes de banco sobre la circulación monetaria son iguales a los de la emisión de papel moneda, porque dicho papel bancario ocupa el lugar de la moneda. Suponiendo que antes de que un banco lance una emisión de billetes al mercado, éste posea una cantidad suficiente de moneda metálica; es evidente que dichos billetes vienen a sumarse a la cantidad en numerario; y siendo esta bastante a ejecutar las transacciones, y produciendo el papel de banco los mismos efectos que la moneda, aparece claro que los canales de circulación se obstruyen, por esa plétora de numerario y de billetes; inmediatamente se produce la baja de la moneda, y ésta es fundida y exportada a otros mercados donde encuentre mejor colocación, y es fundida y sacada de la circulación en cantidad igual a la de los billetes emitidos, o, lo que es lo mismo, a la cantidad que está de sobra en el mercado. Y suponiendo que una vez des congestionados dichos canales circulatorios con el retiro de la moneda metálica, continúe el banco emisor lanzando más billetes al mercado, llega un momento en que ese mismo billete se despreña por mucho que sea el crédito del banco, y entonces sus tenedores acuden a las cajas del banco para cambiarlo por moneda metálica, y como ésta debe existir en los sótanos del banco lista para el reembolso, en poco tiempo vuelve a normalizarse, mediante este juego natural,

JOAQUÍN AGUDELO

(Continuará)