

Basados en Disposiciones de la Ley 4ª de 1913 (Código de Régimen Político y Municipal) creemos que la autorización legal para las Asambleas y Concejos debe ser general y no específica. En efecto el Art. 169, Ord. 19, expresa que "son atribuciones de los Concejos crear juntas para la administración de determinados ramos del servicio público, cuando lo juzgue conveniente y reglamentar sus atribuciones". Por su parte el Art. 97, Ord. 10 de la misma obra preceptúa que son funciones de las Asambleas... El arreglo, fomento y administración de las obras y establecimientos que interesen exclusivamente al departamento; basta pues, que las Asambleas y los Concejos se ajusten a esa autorización general, para que puedan crear entidades autónomas para la administración y prestación de determinados servicios.

En respaldo de ésto se puede transcribir un aparte de la Sentencia de 28 de Mayo de 1947 del Consejo de Estado, dictada en el juicio de nulidad de la Ordenanza N° 12 de 1943, de la Asamblea Departamental de Antioquia, con ponencia del Doctor Gonzalo Gaitán:

"Que este proceder tiene innegable apoyo en la Ley, no cabe duda. Ya en lo Municipal el Art. 169 de la Ley 4ª de 1913, había dicho "son atribuciones de los Concejos... 19. Crear Juntas para la administración de determinados ramos del servicio público cuando lo juzgue conveniente y reglamentar sus atribuciones..."; no fue tan explícito el Legislador al otorgar la facultad de crear Juntas para la administración de determinados servicios a las Asambleas, como lo fue respecto de los Concejos. Sin embargo, donde hay la misma razón debe haber la misma disposición, y si los Concejos pueden crear estas Juntas, a fortiori; podrán hacerlo las Asambleas. Pero no se necesita acudir al argumento de analogía, cuando el Art. 331 del Código de Régimen Político y Municipal dice "La administración nacional y las de departamento, provincia o municipio pueden auxiliar sus trabajos con el concurso de Juntas Patrióticas, en ramos especiales, y en su caso pueden dotar los empleados subalternos que dichas juntas o comisiones necesiten" (Anales del Consejo de Estado. Tomo LVII, págs. 115 y 116).

## EN QUE CONSISTE LA POLITICA JURIDICA DEL PRESIDENTE LLERAS

Por Jaime Vidal Perdomo

### I PARTE

Hoy en día, en los círculos de opinión y en las publicaciones periodísticas, se habla con mucha frecuencia de "la política económica" del Gobierno, de su "política internacional", de su "política salarial". ¿Puede pensarse que existe también una política jurídica de los gobiernos?

Siendo el derecho una ciencia y un arte de disciplina y regulación sociales, cuya presencia se advierte en todas las manifestaciones de la vida de las sociedades políticas, que propicia —pues que esta es su finalidad— la solución pacífica de los conflictos de intereses que viven los pueblos y que es, además, instrumento de cambio que favorece la remodelación institucional, económica y social de los países, es evidente que puede configurarse y existir una política jurídica.

Y así como una política económica y una política internacional se forman por una actitud y un proceder que determinan el empleo de los recursos internacionales, administrativos, financieros y humanos para el logro de objetivos preestablecidos, así también una política jurídica podría definirse como la utilización de los recursos de toda índole que se posean para mantener el imperio de las normas jurídicas y para hacer del derecho aparato o palanca del cambio que las sociedades necesitan para su progreso.

Pero, fuera de esto, el derecho como la libertad, exige una permanente vigilancia. Descuidada ésta el derecho se convierte en arte mudo y frío, en recetario de fórmulas tinterillescas, en arma de guerra de los poderosos contra los débiles, en indebido protector de la fuerza que se impone.

En torno a estos dos aspectos del derecho como permanente vigilancia y del derecho como instrumento de cambio, puede analizarse la gestión del gobierno que asumió la dirección del país el 7 de agosto de 1966 y concluir de ello cuál ha sido su política jurídica.

A) El derecho como permanente vigilancia.

Como ciencia y arte reguladores de la vida social, el derecho requiere un clima o un ambiente general que favorezca su imperio. Tal clima o ambiente no solamente debe ser generado por la actitud de los organismos de gobierno sino que debe hallar correspondencia en el conglomerado social, so pena de agravar aún más las relaciones de fuerzas que son inherentes a la Noción de Estado y de Gobierno. Mas debe tenerse presente que si la aplicación de la norma despierta resistencias insalvables hay una ineptitud de ella para su vocación reguladora, y una actitud de vigilancia jurídica recomendaría precisamente que la norma se cambiara para que se adapte a la nueva situación social.

La permanente vigilancia por parte de las autoridades de dirección del Estado consiste en el pleno ejercicio de sus atributos jurídicos. No hay que olvidar que el derecho es supletorio de la fuerza, es el medicamento que la cultura de los países se ha proporcionado para evitar que los conflictos entre particulares y entre éstos y el Estado se resuelvan por golpes de fuerza. Pero este mismo carácter de casi continua interinidad que tipifica el derecho hace más necesaria su vigilancia, para no caer en el reino oscuro de la fuerza.

B) El normal funcionamiento de las instituciones.

Institución que no cumpla sus funciones cae en desuso y comienza su doloroso peregrinaje de extinción. Facultad que no se ejerce entra en desuso y en trance de desaparición. Sea que se impida su funcionamiento o que la inercia conduzca a su inaplicación siempre hay un fenómeno de fuerza en contra del derecho, de fuerza manifiesta o insurta o de fuerza latente o de resistencia.

Punto importante y del primer orden del programa del actual Gobierno ha sido la búsqueda del funcionamiento normal de las instituciones, especialmente de la institución parlamentaria. El Jefe del Estado ha expuesto este propósito no sólo en la campaña que lo condujo a la Presidencia de la República, sino repetidamente, en el ejercicio de su mandato. Resumen de su pensamiento sobre particular estas palabras del discurso de posesión: "Muchas entre las reformas que abarca aquel programa necesitan, por su naturaleza, la aprobación del Congreso. Pero es bien sabido cuán difícil se ha hecho para las Cámaras el ejercicio de su facultad decisoria. Hace poco formulé a la representación nacional un llamamiento, que hoy reitero, para que adopte medidas destinadas a corregir esa situación cuya anormalidad aparece tan patente en la manera que se han venido regulando, por decretos de estado de sitio, las más variadas cuestiones públicas. Deseo, en efecto, contribuir a demostrar que con los mecanismos de la democracia representativa puede hacerse frente con éxito a los problemas contemporáneos mediante una adecuada repartición de competencias a la reforma de sus procedimientos. Las enmiendas a la Constitución Nacional, a los reglamentos del Congreso y a ciertos aspectos de la organización administrativa que el Gobierno presentará no persiguen otro objeto.

Mis colaboradores y yo estudiaremos cuidadosamente las iniciativas parlamentarias, cualquiera que sea el sector donde se originen; las cotejaremos con las nuestras y procuraremos, sin dogmatismos ni

prejuicios, que se adopten las que parezcan mejores para el buen manejo del país. El mantenimiento de la concordia entre los partidos y la preservación del régimen democrático.

Distintos factores han contribuido a dificultar el funcionamiento del Congreso. Entre ellos cabe destacar tres: el fraccionamiento de los partidos políticos en grupos lo que no ha facilitado la consolidación de mayorías parlamentarias que permita la expedición de leyes, por el complicado y especial sistema de las dos terceras partes de los votos previstos en el llamado "plebiscito" del 1º de diciembre de 1957; la falta de disciplina de los partidos políticos, que impide que los parlamentarios lleguen advertidos de la conveniencia de determinadas medidas buscadas por la coalición gubernamental y que favorece también votaciones inconsultas o contrarias a una línea de acción parlamentaria; en tercer lugar, el uso exagerado de las facultades del artículo 121 de la Constitución Nacional, que despoja al Congreso de sus atribuciones y por su comodidad acostumbra a los equipos gubernamentales y a la opinión a no recurrir al parlamento, y produce desánimo de trabajo en éste.

El Presidente Lleras Restrepo ha querido restablecer la dinámica institucional no solamente presentando proyectos de reformas constitucionales y legales al Congreso, para que éste ejerza los atributos inherentes a su soberanía legislativa, sino que, teniendo en cuenta los mecanismos de acción política y parlamentaria, ha celebrado reuniones con los grupos de congresistas comprometidos en la política de "transformación nacional" y con miembros de comisiones del Congreso para presentar los puntos de vista gubernamentales e impulsar el programa legislativo del Ejecutivo. En el mismo sentido han sido frecuentes las entrevistas con los miembros de las directivas políticas de la coalición sin que hayan faltado los contactos directos del jefe del Estado con grupos de oposición.

En los últimos meses de este año, la consolidación del proceso de unión liberal y la integración de una directiva del partido liberal unificado han venido otorgando a los proyectos legislativos del Gobierno un apoyo práctico mayoritario en el Congreso de que antes carecían.

De otra parte, el apoyo decidido brindado a los programas gubernamentales por el sector político que orienta el ex-presidente Ospina Pérez, han permitido la formación de "un plan legislativo de urgencia" que comprende 23 proyectos de Ley fruto de la iniciativa gubernamental y parlamentaria, y que ha dado lugar a una gran actividad del Congreso que la opinión pública ha elogiado.

De otro lado, el Gobierno ha desechado las voces de sirena que lo invitan a convocar a un "plebiscito" para superar las dificultades con el Congreso, y en cuanto al ejercicio de los poderes contenidos en el artículo 121 de la Constitución, se ha limitado a dictar exclusivamente decretos sobre materias directas e íntimamente vinculadas con problemas de orden público. Estos decretos, 10 en 1966 y 9 en el presente año, versan sobre los siguientes temas: derecho de reunión

durante la permanencia del estado de sitio; medidas sobre orden público con ocasión de los hechos ocurridos en la Ciudad Universitaria en el mes de octubre de 1966; prórroga de los contratos de pequeños arrendatarios y aparceros; medidas de emergencia sobre cambio internacional; creación de la Prefectura de Registro de Cambios; impuesto a la gasolina y al ACPM y creación del Fondo Vial Nacional, y señalamiento de precios y defensa del consumidor. En el año de 1967 se han dictado decretos legislativos para tomar medidas con motivo de los temblores del 9 de febrero; sobre informes rendidos por los agentes de inteligencia, sobre impuesto de viajes, supresión del Comando Militar de Tierradentro, creación de Juntas de Inteligencia Nacional y Seccionales; derogatoria de exenciones tributarias para vivienda; normas de servicio militar; derogatoria del decreto legislativo número 1594 de 1966, y amnistía e indulto por los sucesos ocurridos en la Ciudad Universitaria en octubre de 1966 y junio de 1967.

Los cuatro primeros decretos se refieren al reforzamiento de poderes y sanciones policivas antes hechos de perturbación de orden público; el de prórroga de contratos de arrendamiento y aparcerías previno la situación de malestar social y de alteración del orden que hubieran podido derivarse de la terminación de dichos contratos antes de que el Congreso decidiera acerca del proyecto de ley de reforma agraria presentado por el Gobierno.

El decreto sobre régimen de emergencia en materia de cambio internacional, constituye un típico ejemplo de orden público económico; de no haberlo dictado el gobierno se hubieran causado daños irreparables a la economía nacional; el estudio por el Congreso de estas medidas hubiera desencadenado los censurables efectos mencionados y hubiera sembrado el desconcierto. Los últimos decretos expedidos en 1966 contemplan medidas incomplementarias de las cambiarias y el del impuesto de la gasolina y al ACPM permitirá continuar, ensanchar y mejorar las carreteras nacionales.

Los decretos dictados en el año de 1967 comprenden medidas típicas de orden público, como se desprende de su mención. Los que tratan temas económicos se refieren a normas contenidas también en decretos legislativos.

En relación con la situación de emergencia económica que dio lugar a la expedición del decreto sobre cambios internacionales, el Gobierno buscó a fines de 1966 que el Congreso le otorgara facultades extraordinarias para hacer frente a la crisis. Por razón de sistema de la votación de dos terceras partes, tales facultades fueron negadas por una minoría de la Cámara. Es curioso observar que representantes de grupos de oposición hostiles al otorgamiento de facultades, buscaron justificar su actitud diciendo que el Gobierno podía hacer uso del artículo 121 de la Constitución, como si este no fuera un expediente menos normal que el de las facultades del legislador. El rechazo del Congreso al estudio de las Facultades extraordinarias para sortear la emergencia económica, cubrió también las autorizaciones para la reforma administrativa y reducción del gasto público, que se han dado

a todos los gobiernos y que no había sido objeto de reparos en la Comisión correspondiente, así como las facultades solicitadas para revisar los decretos de estado de sitio dictados desde mayo de 1965 hasta el 7 de agosto de 1966. Un proyecto de facultades extraordinarias para la reorganización administrativa, más limitado, está llevando curso favorable actualmente en el Congreso.

Habiéndose visto forzado a tomar medidas de emergencia y con evidente incidencia sobre el orden público, a través del artículo 121 de la Constitución, el Gobierno, buscando el ejercicio legislativo del Congreso y juzgando que la temporalidad de tales normas disminuye la efectividad de las decisiones adoptadas, ha presentado a las Cámaras nuevo proyecto de ley sobre facultades extraordinarias para regular el régimen de cambios internacionales y comercio exterior.

Tales facultades fueron otorgadas en la ley 6ª, de 1967, en virtud de las cuales el Gobierno expidió el estatuto de cambios internacionales y comercio exterior, contenidos en los decretos extraordinarios 444 y 688 de 1967.

Otro aspecto del funcionamiento institucional ha sido la formulación de objeciones o proyectos de ley que ofrezcan, a juicio del Ejecutivo, reparos de orden constitucional o de conveniencia.

El artículo 85 de la Constitución da atribuciones al Presidente de la República para objetar por inconveniencia o inconstitucional los proyectos de ley aprobados por el Congreso. Esta participación del Ejecutivo en la tarea del parlamento busca una nueva reflexión de las Cámaras ante los proyectos objetados, y prevalece su criterio si las objeciones son de inconveniencia y el de la Corte Suprema de Justicia si la tacha es de inconstitucionalidad.

El Presidente de la República manifestó en una de sus charlas de televisión y con ocasión de las objeciones de inconstitucionalidad hechas al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiações para 1967, que cuando el Gobierno encuentra reparos de orden constitucional a un proyecto es deber suyo plantear las objeciones, pues su acción mira a la guarda misma de la Constitución; en cambio tratándose de asuntos de conveniencia el ejecutivo puede, según su criterio, sancionar la ley u objetarla.

En desarrollo de este concepto el Gobierno objetó el proyecto de ley de presupuesto para 1967 haciendo presente ante el Congreso violaciones de la Constitución y de la ley orgánica del presupuesto nacional bajo cuya observancia debe expedirse el presupuesto anual. En gesto de comprensión que las enaltece, las Cámaras Legislativas aceptaron los planteamientos del Gobierno y suprimieron del proyecto de ley los artículos contrarios a la normalidad superior que las regula.

También por posible quebrantamiento de normas constitucionales sobre la necesidad de ley preexistente que señale programa de obras públicas o de fomento a empresas útiles y dignas de estímulo, o de

las normas orgánicas sobre presupuesto nacional o por inconveniencia, el Gobierno ha venido objetando otros proyectos de ley enviados por el Congreso para sanción presidencial.

c) El sometimiento a la Constitución y a las leyes.

Pero la vigilancia constante que asegure el reinado del derecho no consiste únicamente en la existencia de un orden de pensamiento que favorezca el funcionamiento adecuado de las instituciones contempladas en la constitución nacional, sino también en un proceder que permita la aplicación de la constitución y las leyes.

Se encuentra aquí otro aspecto fundamental de la política del Gobierno. En su discurso de posesión el Presidente Lleras presentó el cuadro de desconocimiento de la ley a que venía acostumbrándose el país como resultado de la pretensión de los grupos de imponer a la fuerza su criterio contra las soluciones que la Nación había adoptado a través de las leyes, proceso censurable que conduce, como allí lo advirtió, a un fenómeno de indisciplina social poco propicia para la vida normal y el progreso social "Demandó también la cooperación nacional para que los gremios, las empresas, los sindicatos, los estudiantes, todos los grupos sociales, económicos y regionales, sin excepción alguna, se abstengan de recurrir a procedimientos ilegales, a las vías de hecho, a la perturbación del orden como manera de buscar una solución favorable a sus aspiraciones. El empleo de esos métodos ha venido destruyendo la disciplina social, dificulta las labores del Gobierno, causa daños, a veces muy cuantiosos, y constituye, en todo caso, una forma de ilegítima presión bajo la cual no siempre las decisiones que se toman responden al bien común.

"El Gobierno trabajará para resolver con prontitud las justas peticiones que se le dirijan y satisfacerlas hasta donde sea materialmente posible. Pero esta resultó también de mantener la normalidad y el orden jurídico. Este es uno de los más solemnes compromisos que contraje con el país durante la campaña electoral, y cada vez que la anuncié, tuve la impresión de que despertaba el apoyo fervoroso de la ciudadanía. La Nación quiere orden, desea ver al Gobierno resolviendo los problemas públicos sin el acoso enardecido de los egoísmos y comprende que la continua amenaza de recurrir a la ilegitimidad para respaldar objetivos políticos, reivindicaciones económicas o aspiraciones regionales causa por sí sola grave daño a la reputación de Colombia y a sus más vitales intereses".

## LA EXCLUSIÓN DE HEREDEROS EN EL JUICIO DE SUCESIÓN

Por **Hernando Morales M.**

(Tesis sostenida en varios conceptos jurídicos)

Un punto que ha dado lugar a diversas interpretaciones e inclusive a distintas soluciones, ha sido la circunstancia frecuente de que hallándose en curso un proceso sucesorio, promovido por un heredero o en el cual se ha hecho parte éste, intervenga otro de mejor derecho, conforme a la ley sustancial, con el ánimo de excluir al que primero participó y le fue reconocida su respectiva calidad mediante auto ejecutoriado.

El primer punto consiste en saber si es factible que a un juicio de sucesión se acuda exhibiendo, por lo menos aparentemente, un título de heredero de mejor derecho, del que figura ya reconocido, con el objeto de obtener el respectivo reconocimiento. La cuestión se responde positivamente, pues el artículo 935 del C. J. preceptúa que cualquier heredero pueda solicitar la facción de inventario y avalúos, siempre que demuestre su carácter de tal y el 937 ordena la fijación de edicto emplazatorio para todos los que se crean con derecho a intervenir en el juicio, entre los cuales pueden estar otros herederos de igual o mejor derecho. A este propósito se recuerda que de acuerdo con el artículo 893 *ibídem*, no existe límite para la intervención mientras haya proceso, o sea hasta la ejecutoria de la sentencia aprobatoria de la participación, aunque por los efectos de la preclusión es diáfano que para que cualquier intervención surta efectos, debe realizarse con anterioridad al vencimiento del término de traslado de la partición, pues después no aparece oportunidad procesal para que se altere dicho trabajo. Igualmente se observa que quien interviene, como ocurre en todo tipo de intervención toma el proceso en el estado en que se halle, de manera que su actuación incide exclusivamente *ex nunc*.

El segundo punto, que configura el meollo de la cuestión que se examina, es conocer las consecuencias de la mencionada intervención del heredero de mejor derecho, en relación con los que habían obtenido previamente su reconocimiento. Al-