

nuncia respecto a las nulidades saneables o hace remediar las subsanables, así como las demás irregularidades, para lo cual decreta inspecciones u otras pruebas, con el fin de que con audiencia de ambas partes se defina la cuestión.

Como sistemas paralelos aun cuando menos eficaces tendientes a lo que el profesor de la Universidad de Buenos Aires Carlos Arrayagaray denomina la "inmaculación del proceso", pueden citarse la audiencia preliminar del procedimiento austriaco encaminada a examinar la regularidad de las cuestiones formales y remotamente el **pre-trial** del derecho anglosajón, más que todo organizado para fijar los límites de la litis y simplificar ésta.

En suma, debiendo el Juez oficiosamente examinar los requisitos de admisibilidad de la decisión de mérito, por elemental regla de economía procesal la verificación de ellos no debe deferirse para el momento de dictar sentencia, cuando todas las pruebas se han producido, ya que la falta de cualquiera de ellos impide resolver en el fondo y origina declaración de nulidad o fallo inhibitorio. Los sistemas que buscan conseguir dicha finalidad indudablemente implican una conquista, a fin de evitar procesos casi siempre dilatados que lejos de culminar dejan la cuestión materia de ellos sin solución o determinan que el transcurso del tiempo produzca prescripciones y caducidades con detrimento del equilibrio jurídico.

Las excepciones dilatorias no llenan las ventajas anotadas, porque no comprenden todos los impedimentos procesales para proferir sentencia de mérito, fuera de que solo son utilizables en juicio ordinario y en alguno especial y tienen el carácter de facultativas, de manera que si el demandado no las propone el vicio continúa hasta el momento de fallar.

EN QUE CONSISTE LA POLITICA JURIDICA DEL PRESIDENTE LLERAS

Por Jaime Vidal Perdomo

II PARTE

Esta norma de conducta, de vigilancia celosa del imperio de la constitución y las leyes, ha llevado al Gobierno, con el respaldo de la opinión pública, a enfrentarse a grupos que no miran la ley sino por la faceta que les favorece, pero que abiertamente propician su violación cuando ella es obstáculo a sus desmedidas ambiciones o a sus propósitos de quebrantamiento del orden público. La serena, pero enérgica actitud del gobierno ante huelgas de minorías universitarias, sindicales o de activistas políticos, ha permitido dominar pacíficamente situaciones de conflicto, brindando una atmósfera de seguridad a la ciudadanía y restablecido el principio de que la ley debe ser el árbitro de las luchas de intereses y norma de conducta no sólo del Estado sino también de los particulares.

b) El derecho como instrumento de cambio.

El derecho no es solamente una técnica social que permite dirimir, bajo presupuestos señalados de antemano, los variados y numerosos litigios que surgen entre los ciudadanos y entre éstos y las autoridades. El derecho es, también, el procedimiento a que apelan las sociedades civilizadas para realizar los cambios de estructura que aconseja su progreso. También este carácter del derecho vive permanentemente amenazado por la fuerza. La resistencia de los países a operar los cambios que requiere su progreso económico y social va produciendo desesperanza en las gentes desamparadas y las conduce a adoptar actitudes revolucionarias de cambio.

Consciente de esta realidad y en desarrollo de su programa de transformación nacional, el Gobierno ha presentado a la consideración de las Cámaras Legislativas proyectos de reforma constitucional y ha ejercido abundantemente su facultad de iniciativa legislativa.

a) Proyectos de reforma constitucional.

Las constituciones representan el conjunto de reglas sobre organizaciones del Estado y sobre las relaciones de los diferentes órganos del poder público entre sí y con los gobernados. Las constituciones, si son fieles, reflejan las condiciones políticas y de desarrollo de un país en un momento determinado, pero deben cambiar en consonancia con la sociedad y, sobre todo, para permitir una mayor capacidad de acción del Estado respecto de los requerimientos de la colectividad.

En su campaña presidencial el doctor Lleras Restrepo anunció la necesidad de acometer reformas constitucionales que facilitaran el funcionamiento normal de las instituciones y adecuaran los organismos del Estado para atender más lógicamente su ponderosa tarea.

Tres reformas constitucionales han sido propuestas por el Gobierno al Congreso.

1º—Primer proyecto de reforma constitucional.

El primer proyecto de reforma constitucional presentado por el Ministro de Gobierno ante el Senado de la República el 28 de Agosto de 1966 contempla, principalmente, los siguientes aspectos: reforzamiento de la noción de planeación como guía de la actividad económica y social del Estado; aumento de la capacidad gubernamental en el manejo de la política económica y en la marcha de la administración; eliminación de la iniciativa de los gastos de los congresistas para, como se ha hecho en otros países, localizarla en el Gobierno y que opere en consonancia con los planes y programas de desarrollo; mejoras en los sistemas de expedición de presupuestos con la misma finalidad; racionalización del trabajo de las Cámaras y Comisiones.

La mayor parte del articulado presentado por el Gobierno fue adoptado por el Senado de la República y la Cámara de Representantes, en la primera vuelta constitucional, y se vio aumentado con iniciativas parlamentarias que lo mejoran y otras que pueden aparecer inconvenientes. El proyecto debe comenzar la segunda vuelta que exige el artículo 218 de la Constitución.

2º—Segundo proyecto de reforma constitucional.

El segundo proyecto de reforma constitucional presentado por el Ministro de Gobierno al Senado de la República el 20 de Septiembre de 1966, se refiere a la reducción del número de miembros del Congreso, propone el regreso al sistema de votación de la mayoría absoluta derogando para la mayor parte de las decisiones del parlamento, la norma de las dos terceras partes de los votos, la eliminación de los llamados "feudos podridos", y período de cuatro años para los representantes.

NOTABLE INFLUENCIA

Este proyecto, que puede ser de notable influencia en cuanto el mejor funcionamiento del Congreso, ya que reduce el número de sus miembros y le recobra la capacidad de decisión permitiendo la expedición

de la legislación normal, fue modificado en el Senado en cuanto el número de congresistas, principalmente, y últimamente en la Comisión Primera de la Cámara con normas sobre paridad en las corporaciones públicas y en el gabinete, dentro de los acuerdos políticos llamados del "desmonte".

3º—Tercer proyecto de reforma constitucional.

Este proyecto mira al funcionamiento de administración departamental y municipal. En él se contemplan normas sobre mayores exigencias para la creación de departamentos; extensión de la planeación al ámbito departamental y municipal; fortalecimiento de la autonomía administrativa y fiscal de los departamentos; creación de áreas metropolitanas y asociaciones de municipios; racionalización de la administración departamental.

Este proyecto tiene ponencia favorable del representante Luis Villar Borda, quien ha sugerido nuevas reformas ante la Comisión Primera de la Cámara.

b) La iniciativa legislativa del Gobierno.

El artículo 119 de la Constitución Nacional prevé como funciones del Presidente en relación con el Congreso: "Concurrir a la formación de las leyes, presentando proyectos por medio de los Ministros, ejerciendo el derecho de objetarlos, y cumpliendo el deber de sancionarlos con arreglo a esta Constitución".

EXPEDICION DE LAS LEYES

Como lo expresó el presidente de la República en su discurso de posesión, varios de los puntos del programa del gobierno de la transformación nacional requieren la expedición de leyes.

Haciendo uso de la facultad constitucional y para cumplimiento de sus programas el Gobierno Nacional ha presentado al Congreso de la República numerosos proyectos de ley. En la imposibilidad de hacer una reseña de todos, se mencionarán solamente algunos de mayor importancia.

1º—Proyectos relacionados con el funcionamiento institucional.

En primer lugar, el proyecto de ley "por la cual se determinan algunas materias en que basta la mayoría de votos para la aprobación de los proyectos de ley respectivos".

Este proyecto presentado por el Ministro de Gobierno a la Cámara de representantes el 24 de Agosto de 1966 y convertido en la Ley 76 del mismo año, contempla materias de orden económico, social, educativo y de organización administrativa y de la justicia que pueden ser aprobados por el Congreso por mayoría absoluta de votos y no por el sistema de las dos terceras partes de los mismos, conforme a la regla hoy vigente. Esta ley rige para dos años.

El gobierno ha considerado necesario la reorganización de la administración pública, para evitar la duplicación de funciones, hacerla

más compacta y dinámica. Un proyecto de ley sobre reestructuración de ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos fue presentado al Congreso en el segundo semestre de 1966. El proyecto contemplaba también la incorporación a la Presidencia de la República de las oficinas de Planeación y presupuesto, la expedición de estatutos básicos de establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales del Estado, así como la reducción de gastos.

Igualmente, y con el propósito de levantar el estado de sitio, el proyecto pedía autorizaciones para dictar las normas que permitieran adoptar, modificar o derogar los decretos de estado de sitio dictados desde el mes de Mayo de 1965 al 17 de Agosto de 1966. El proyecto, con modificaciones, fue aprobado en la comisión Primera de la Cámara y dentro de la discusión en sesión plenaria el Gobierno solicitó que se devolviera a la Comisión, para adicionarle facultades extraordinarias en relación con la emergencia económica del cambio internacional de aquel entonces. La Comisión amplió las facultades solicitadas, pero en dos ocasiones la Cámara negó la proposición que pedía se discutiera el proyecto en sesiones plenarias.

OTROS PROYECTOS

Un proyecto más limitado de autorizaciones para la reorganización administrativa, presentado por el Gobierno en Octubre de 1967, ha sido aprobado en segundo debate en el Senado.

Dos proyectos más relacionados con la reforma administrativa se han presentado al Congreso, el que reorganiza el sector agropecuario y el del Ministerio de Relaciones Exteriores.

De amplios efectos en cuanto al funcionamiento de la administración, es el proyecto de ley presentado por el Ministerio de Gobierno en Octubre del presente año sobre organización de la planeación regional, departamental, metropolitana, municipal y local.

2º—Proyectos para el desarrollo económico y de carácter fiscal.

Con los proyectos de reformas institucionales, que adecúan el funcionamiento de los órganos del Estado a las urgencias de la época, y los proyectos de índole social, los de desarrollo económico y los de carácter fiscal que le sirven de instrumento, son los que mejor pueden traducir una política de transformación nacional. De ahí que el Gobierno actual, que opera con dicho lema y tiene como una de sus metas fundamentales el cambio social, haya recurrido con frecuencia al Congreso para buscar los instrumentos legales que le permitan adelantar sus programas en dichos campos.

Con base en las autorizaciones que solicitó y le fueron otorgadas por medio de la ley 6ª de 1967, el ejecutivo expidió el estatuto de cambios internacionales y comercio exterior, el cual regula los aspectos relacionados con la negociación y posesión de divisas, comercio del oro, reservas internacionales, importación y exportación de bienes, el ré-

gimen de capitales, del petróleo y la minería, los estímulos a las exportaciones y disposiciones sobre impuestos. Este estatuto, que opera dentro del cuadro del control de cambios que es necesario al país para la administración de sus escasas divisas, ha permitido un ajuste de la economía del país con la realidad y sentado bases sólidas para la importación de bienes y el comercio exterior.

LOS BONOS DE VALOR CONSTANTE

Con facultades derivadas de la misma ley el Gobierno creó el sistema llamado de "Bonos de valor constante" que utiliza reservas del Instituto Colombiano de Seguros Sociales de ciertos riesgos para préstamos de construcción de vivienda y fomento industrial.

De vastas repercusiones para el estímulo de la economía nacional, el proyecto de ley que crea el Fondo Nacional de Ahorro para el desarrollo económico y social. Este Fondo, que se alimentará principalmente con el valor de las cesantías liquidadas del sector público y el sector privado y concederá préstamos para la construcción de viviendas, montaje de nuevas industrias, ampliación e integración de las existentes, para fomento de la agricultura y la ganadería, constituirá un instrumento de inversión real y no inflacionario que permitirá el avance acelerado de importantísimas actividades de la vida económica y social del país.

El proyecto de Fondo Vial Nacional, a través del cual se administrarán los recursos provenientes del impuesto a la gasolina y al ACPM, producirá un gran impulso en la construcción de carreteras y caminos vecinales.

Los pueblos de escaso desarrollo como Colombia requieren del crédito externo para estimular su economía. Por intermedio de la ley 26 de 1967, expedida a propuesta del Gobierno, se amplió en setecientos millones de dólares el límite de contratación externa.

LA INDUSTRIALIZACION DEL PAIS

Para la integración y desarrollo del sistema eléctrico de la Costa Atlántica se presentó un proyecto de ley que crea la Corporación del mismo nombre que habrá de asumir dicha tarea.

Para atender a las crecientes necesidades de industrialización del país, el Ministro de Fomento presentó al Congreso un proyecto de ley por la cual se autoriza al gobierno para aumentar su aporte al Instituto de Fomento Industrial en mil millones de pesos.

En un proyecto de ley que se encuentra a estudio de la Cámara de Representantes, el Gobierno propone declarar industria básica la del turismo, como actividad generadora de divisas extranjeras, fuente de trabajo y bienestar nacionales. En dicho proyecto se contempla la organización de un fondo de fomento turístico, se crean incentivos para esta industria y se provee a un régimen de créditos para la misma.

Haciendo uso de las facultades contenidas en la ley 28 de 1967 el Gobierno ha dictado medidas para evitar la evasión y el fraude relacionados con el impuesto a la renta y complementarios. El proyecto inicial fue presentado por el anterior gobierno, pero el actual consideró necesario introducirle modificaciones que fueron aceptadas por el Congreso. El decreto extraordinario número 1366 de 1967, fruto de aquellas autorizaciones, está siendo objeto de revisión en las Cámaras Legislativas con base en un proyecto de ley presentado por el ejecutivo para atender parte de las críticas que se han formulado contra él.

NECESIDAD DE AGILIZACION

Es menester agilizar los mecanismos jurídicos para hacer efectivo el derecho de toda persona a tener una filiación y mejorar las consecuencias patrimoniales que de ella se derivan, ya que los sistemas actuales acusan imperfección; se requiere sancionar, inclusive, penalmente la desatención de los deberes inherentes a los vínculos familiares y a la paternidad, y movilizar los recursos financieros y operativos del Estado, por intermedio de organismos adecuados, para iniciar una gran campaña de protección del menor y de la familia.

El proyecto llamado de la "paternidad responsable", que se discute actualmente en la Comisión Primera del Senado, pretende esos objetivos, crea el Instituto de Bienestar Familiar y establece la contribución de sectores femeninos a dicha tarea bajo la forma de un servicio social obligatorio.

4º—Proyectos relacionados con la administración de justicia.

La ley 10 de 1967 pospuso la elección de magistrados de tribunales, jueces y fiscales, mientras se adelantaban los estudios correspondientes sobre la organización y funcionamiento de la justicia.

Con base en un proyecto de ley iniciativa parlamentaria que cursaba en la Comisión Primera de la Cámara se inició dicho estudio en el cual participaron miembros de la Comisión, los de la Sala de Consulta del Consejo de Estado y funcionarios del Gobierno, en un Comité presidido por el Ministro de Justicia doctor Darío Echandía. Los consejeros de Estado, antes de presentar un pliego de modificaciones al proyecto, recibieron opiniones de funcionarios del poder judicial, abogados en ejercicio y profesores de Universidad sobre su conveniencia.

El proyecto en cuestión, con el apoyo del Gobierno y la asesoría de la Sala de Consulta del Consejo de Estado, fue aprobado por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. El contempla una nueva estructura de la administración de justicia, la dirección de la instrucción criminal por la Procuraduría General de la Nación y ciertas modificaciones a los procedimientos para acelerar la resolución de los asuntos.

5º—Proyectos relacionados con la administración departamental y municipal.

Además del proyecto que institucionaliza la planeación regional, departamental, municipal y local, de que se hizo mención atrás, el Gobierno ha presentado a la Cámara de Representantes un proyecto de ley por la cual se ceden a los departamentos y municipios ciertas rentas nacionales para fortalecer los fiscos locales.

Hechas estas breves consideraciones sobre la política jurídica del Gobierno se puede concluir:

En su actitud de sometimiento a la Constitución y a las leyes y la exigencia hecha a los ciudadanos y grupos de observar conducta similar, el Gobierno realiza los postulados del Estado de Derecho.

Su acción persistente ante el Congreso para la Expedición de las leyes, realizada con el apoyo de los sectores políticos de la coalición gubernamental, ha permitido el funcionamiento regular de las instituciones representativas.

Sus programas de cambio, en lo institucional, en lo económico y en lo social, se vienen cumpliendo por las vías del derecho.

