

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

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

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

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

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

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

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

Medellín, a 15 de mayo de 1923.

Señores Magistrados.

IGNACIO NAVARRO OSPINA

OBDULIO GÓMEZ

ALEGATO

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

Señores Magistrados:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Señores Magistrados

Medellín, Agosto 28 de 1923

OBDULIO GÓMEZ

Sentencia del Tribunal Administrativo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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