

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

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

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

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

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

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

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

Señores Magistrados

Medellín, Agosto 28 de 1923

OBDULIO GÓMEZ

Sentencia del Tribunal Administrativo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Una informalidad reglamentaria, que prácticamente conduce al

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

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

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

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

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

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

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

FALLA:

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

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

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

SALVAMENTO DE VOTO DEL CONJUEZ DR. ALFONSO URIBE MISAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Voy a estudiar, por aparte, estas dos informalidades:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Medellín, 15 de septiembre de 1923.

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

Excepción de Compensación

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

Creemos que no puede.

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

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

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

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

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

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

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