

CAPITULO I

De las diferentes especies de medios que se pueden emplear para este objeto

1. Necesidad de arbitrar medios de impedir colisiones entre las autoridades administrativas. 2. Cuáles pueden ser éstos. 3. Facultad del cuerpo legislativo para anular los actos de la autoridad municipal que perjudiquen a los intereses generales. 4. Intervención de las diputaciones provinciales en anular, o no, los actos de las autoridades cantonales. 5. Intervención de los tribunales en deslindar la competencia de las autoridades administrativas.

1. Si pudiera siempre conseguirse que cuando las leyes determinan las funciones de las diferentes autoridades no hubiese pretensiones para ensancharlas, o si fuera siempre posible detallar en las leyes cuanto se puede hacer por los funcionarios públicos, y lo que debe dejar de hacerse, no habría necesidad de arbitrar medios para evitar la pugna en que sus actos pueden encontrarse. Pero por perfectas que sean las instituciones humanas, habrá siempre vacíos que no pudieron preverse, ni por consiguiente llenarse, y habrá que confiar mucho en la discreción y prudencia de aquellos a quienes se encargue el ejercicio del poder público. Nace de aquí la necesidad de escoger los arbitrios que puedan ponerse en práctica con buen éxito para que la falta de precisión de las leyes, o el abuso de las autoridades no causen una colisión entre los intereses que ellas deben manejar.

2. Los arbitrios que en mi concepto pueden adoptarse son: 1º la intervención del cuerpo legislativo en anular los actos de la autoridad

municipal, aunque estén dentro de sus facultades, que ofendan los intereses generales, o los intereses de dos o más de las grandes secciones en que se haya dividido el territorio de una nación; 2º intervención de las cámaras o diputaciones provinciales en anular los actos de la autoridad municipal de los cantones, que ofendan los intereses de uno o más de dichos cantones o de la provincia; 3º competencia de la autoridad judicial para declarar qué actos de la administración municipal traspasan sus facultades legales invadiendo las de la administración nacional, y viceversa; y consecuente nulidad de los actos sobre que recaiga tal calificación.

3. PRIMERO. El cuerpo legislativo nacional no se halla en aptitud de conocer y atender los intereses locales, como ya en otra parte he observado; pero sí tiene capacidad para conocer cuándo los actos en que la autoridad municipal consulta esos intereses pueden hallarse en pugna con lo que a la nación conviene. El cuerpo legislativo conoce las necesidades de la nación, si está formado y constituido de la manera que indican los principios; conoce los medios de atender a ellos, y sabe lo que puede ser un tropiezo para llenar su misión. Cuando se trata de una necesidad social sólo hay probabilidades de que los que la sienten, los que tienen interés en satisfacerla la conozcan bien. En ellos sólo puede calcularse el deseo de hacerlo mejor, la inteligencia ilustrada para realizarlo, la facilidad para escoger y proporcionarse los medios. Así es y así debe ser: es preciso para acertar tener interés en el acierto; este interés no prevalece sino cuando se sacan ventajas de las tareas a que el hombre se consagra. Estos principios favorecen las prerrogativas de la autoridad municipal. Pero cuando se trata de impedir, cuando no se tiene en mira el provecho que se puede sacar de una medida, ni se necesita conocer las cosas sobre que ha de obrar; cuando por el contrario se trata de conocer y evitar el perjuicio que de ella recibe un pueblo entero, entonces la autoridad que representa este pueblo es hábil para obrar y obra con todas las garantías de acierto apetecibles. Yo no puedo juzgar de las fuerzas de otro hombre, ni de su inteligencia, ni del buen uso que en su favor puedo hacer de ellas porque conozca su nombre, ya por noticias, ya porque él me lo haya dicho; no puedo por lo mismo pretender hacer uso de esas fuerzas y de esa inteligencia para hacerle yo el bien pretendiendo excluirlo del derecho de hacérselo él mismo.

Pero cuando estas fuerzas y esta inteligencia se manifiestan por actos externos, que refluyen sobre mi, yo puedo juzgar de estos actos, puedo calificarlos; porque ellos obran sobre mi, me hacen sentir, pensar, y me habilitan para juzgar. En esta relación se encuentra el cuerpo legislativo nacional respecto de la autoridad municipal: incapaz de dirigirla en sus operaciones, ni de tomar a su cargo estas operaciones, es hábil para juzgar de sus efectos, para contenerlos, para anularlos.

No hay duda ninguna en la aplicación de estos principios a los actos de la autoridad municipal que ofendan los intereses generales; ni hay peligro en confiar la facultad indicada al cuerpo legislativo. No hay falta de conocimientos para proceder, como las demostraciones anteriores lo ponen de manifiesto: el peligro sólo pudiera existir, si el cuerpo legislativo tuviese interés en abrumar, en reducir a nulidad la autoridad municipal. Pero tal interés no existe. El cuerpo legislativo se compone de la representación municipal, de ciudadanos que llevan a las cámaras sus afecciones locales, el egoísmo que los relaciona más fuertemente con el lugar que es su habitual morada que con el ente algo ideal que se llama nación. El congreso es la reunión de las pretensiones municipales personificadas y representadas colectivamente para hermanarlas: allí están los abogados de la localidad interesada en que se sostengan sus actos; y los mismos que los combatan lo harán con aquella timidez que inspira la previsión de que la localidad a que ellos pertenecen puede también hallarse alguna vez con el carácter del reo sobre cuya suerte se va a decidir. Se reúnen pues todas las probabilidades, todos los elementos que pueden favorecer las prerrogativas de la autoridad municipal. No hay que temer de ese poder abrumador, de esa entidad que empieza a poner en acción la soberanía nacional, pero que se halla necesariamente impelida a combinarla con la soberanía local.

No es tan claro que pueda ejercer con la misma ventaja un arbitramento entre las provincias, para anular los actos de unas que perjudiquen a otras; pero no es menos cierto. La utilidad de los actos del poder es lo que debe consultarse en las operaciones políticas, y es lo que debe servirnos para fijar los principios. Cuando la autoridad municipal ha obrado conforme a las facultades que le ha otorgado la ley y que sus actos perjudican sin embargo a otra provincia, ¿qué podemos hacer? ¿dejamos subsistir el daño, o concedemos el derecho de represalias para

que con un acto ofensivo se haga derogar otro acto ofensivo? No puede ser; dos o más provincias de un estado no tienen el carácter de independencia de dos naciones, a quienes no les queda más medio coercitivo que el talión de las ofensas; ni hay por qué dejar subsistir motivos de disgusto, que agriando los ánimos y dividiendo los ciudadanos pueden contribuir a disociar las partes componentes del Estado. Un árbitro es necesario, un árbitro imparcial, que de a todos motivos de esperanza y ninguno de temor. El cuerpo legislativo solamente puede presentarse con estos caracteres. La autoridad judicial es hábil para decidir, cuando se ha infringido una ley con un acto cualquiera; pero no lo es para graduar imparcialmente la conveniencia o perjuicio de este acto. Tendría que entrar para ello en consideraciones sobre la sociedad, que no están dentro de la letra de la ley: saldría de su carril constitucional; se afectaría de las pasiones contendientes de los que pretendieran anular y de los que quisiesen sostener el acto: se desnaturalizaría pues este poder saliendo del círculo de la ley, para examinar unos intereses que le son ajenos; porque no habiendo en la ley casos que le sean aplicables no puede conocerlos, ni aplicarlos a los negocios de su competencia.

Además, los que ejercen la autoridad judicial son funcionarios permanentes, ajenos de los negocios que agitan al común de los ciudadanos, contraídos a los códigos y a los procesos, y colocados en una posición social que los priva de los conocimientos que se necesitan para juzgar como árbitro sobre cosas que sólo sienten y perciben los que están en contacto con ellas, los que pertenecen a la masa de la sociedad. No sucede lo mismo con el cuerpo legislativo, como aparece en las razones con que resolvimos la primera parte de la cuestión. No puede encontrarse un arbitrio mejor calculado para decidir bien; en nadie puede suponerse mayor imparcialidad. Ante él se alegrarán y pesarán las razones de los contendientes, con publicidad, con detención, con conocimientos; y el fallo será según lo exijan los intereses de la sociedad. Es un jurado irrecusable, que presenta todas las garantías y aleja todos los temores.

Sólo hallo una institución que pudiera sustituirse al arbitramento legislativo, en los casos en que los actos legales de la autoridad municipal de una provincia ofendiesen a otra. Pudiera en tal caso, siempre que hubiese esta colisión entre dos o más provincias, nombrarse por sus

cámaras o diputaciones provinciales y por la de una tercera, que designasen de común acuerdo, un número de árbitros que decidiesen si el acto debía o no subsistir. No dudo que este arbitrio pudiera también producir buenos resultados; y sin renunciar a la primitiva idea que he manifestado, lo someto a la consideración de mis lectores. Lo que se necesita, para conservar en estas contiendas los derechos de la autoridad municipal, son conocimientos e imparcialidad en los que decidan sobre ellos: cualquier partido que se adopte, que tienda a proporcionar estos medios de conservación y represión, es bueno.

4. SEGUNDO. A proporción que se estrecha el círculo social a que pertenecen los hombres que han de decidir sobre un negocio, hay más probabilidades de que este negocio pueda afectar particularmente a los mismos que tengan obligación de decidirlo; pues naturalmente se hallan más en contacto con él. También por la razón misma se disminuyen las esperanzas de encontrar jueces imparciales, para obtener un fallo que consulte la conveniencia pública, y no se resienta de las mezquindades personales de los individuos. Estas consideraciones pudieran hacerme vacilar respecto de la intervención de las diputaciones o cámaras provinciales, en que subsistan o no los actos de la autoridad municipal de un cantón, que puedan ser perjudiciales a otro. Las entidades cantonales se tocan más entre sí dentro de una misma provincia, que las entidades provinciales dentro de un Estado; y este roce, al mismo tiempo que las hermana o desaviene, es una causa de parcialidad en sus habitantes, ya obre la simpatía en ellos, ya sea la antipatía quien los inspire.

Sin embargo, estas reflexiones son contrastadas por otras no menos poderosas; o mejor dicho, por otras que llevan consigo toda la fuerza de la persuasión, y deben por lo mismo fundar el principio. A primera vista ocurre que no siempre serán muchos los cantones ofensores u ofendidos por providencias de sus autoridades municipales, para que todos los diputados a la cámara provincial se considerasen como interesados inmediatamente, y por la misma razón parciales. Habrá diferencias entre dos cantones, entre tres, que tendrán en la cámara representantes de sus pretensiones encontradas; pero habrá además diputados que nada tienen que ver con aquella pugna, y que se hallan en aptitud para decidir. Y aun suponiendo que no hubiese en la diputación provincial ningún individuo que no tuviese parte en las pretensiones contrapuestas, todavía

la cámara es la corporación que ofrece más ventajas para ser encargada de la atribución que he indicado. En tal caso, no se decidirían las controversias por arbitramento; pero se decidirán por otro medio que reemplazase aquél, la transacción. Los representantes de los cantones interesados se avendrían necesariamente en una resolución, por más que particularmente fuesen ellos afectados, así como se avienen los individuos cuando sus contiendas no tienen otro medio de terminarse. Pero se dirá que hay el peligro de que una mayoría interesada, irropeando los derechos de una sección de la provincia, decida en contra de ella, porque era mayoría y nada más que por esta razón. Algunos extravíos de esta clase se cometerán, no hay duda; porque en donde quiera que hay hombres, los hay con sus pasiones y sus intereses; y una cámara provincial no puede estar exenta de los vicios anexos a la naturaleza de los individuos que la componen. Pero estas pasiones y estos intereses no siempre inclinan al hombre a cometer injusticias; y es con estos elementos precisamente que se debe contar para que haya un útil ejercicio de la autoridad pública. Los intereses y pasiones que predominen en la diputación provincial serán aquellos que los electores han creído conveniente que se hallen allí representados; y no hay remedio, o es preciso renunciar a las instituciones democráticas, o tenemos que convenir en que la mayoría, tal como es, prevalezca. Si no tuviere razón en sus decisiones, si hubiere cometido una injusticia, la opinión se sublevará contra ella; la impugnarán dentro de poco los mismos que tuvieron parte en ella, asombrados de la obra monstruosa de sus manos; y como las funciones públicas no serán perpetuas, por que la democracia supone la alternatividad, el mal que hoy hicieron unos lo remediarán otros mañana.

Si no se confía a la diputación provincial esta autoridad, yo no se a quien podrá confiarse. Se echará mano de un jurado, se le compondrá como se quiera; pero este jurado será compuesto de individuos de la provincia, o de individuos de fuera de ella. Si lo primero, encuentro al jurado sujeto a las mismas objeciones que se han hecho a la cámara de provincia, y aún mayores y más fuertes, si este jurado no habría de ser electivo; porque en tal caso sería formado a la suerte o por alguna autoridad de las que ejercen acción permanente en la respectiva acción territorial. Si lo segundo, ni interés ni conocimiento para decidir bien

puede suponerse en unos jurados, que por casualidad van a tener noticias del hecho de que se trata, que no han palpado los bienes o los males que ha producido, ni pueden calcular la tendencia que tenga a producir. Este jurado sería un extranjero decidiendo sobre los negocios e intereses de la nación que visitase por casualidad.

No nos alucinemos: si una cámara provincial no es a propósito para decidir sobre los intereses y negocios administrativos de una parte de la provincia, no hay quien pueda ser competente para ello con ventaja. La mayoría errará muchas veces; pero la mayoría tendrá razón las más; porque hay más probabilidad de que acierte el mayor número que el menor.

Y no hay que temer que un diputado proceda con la ceguera con que obra el que va a cometer un delito. Si se interesa en favor o en contra de un cantón, y puede por lo mismo obedecer a sus simpatías o antipatías, también es preciso que vea las eventualidades que en lo futuro pueden no hallarse de acuerdo con sus inclinaciones presentes. Hoy pudiera ser parcial en contra de un cantón, que había dado alguna ordenanza que no le agradaba a él ni a los habitantes del cantón que lo mandaron a la cámara; mañana se hallaría en igual caso su localidad, y él no pudiera esperar justicia, si no había dado el ejemplo de hacerla hallándose en igual caso respecto de otro. El interés de evitar represalias obra tan fuertemente sobre la voluntad del hombre, como puede obrar cualquiera otro interés. Las ocasiones de talionar pueden presentarse a cada momento en donde las autoridades municipales tienen vida y acción; porque estarán ocupándose constantemente de sus intereses para hacerlos progresar, y ya que el bien público no sirviese de guía en la decisión de los asuntos, serviría el egoísmo local.

No es de autoridades formadas y constituidas como las diputaciones provinciales que hay que temer parcialidades odiosas al intervenir en la subsistencia de los actos de la autoridad municipal de los cantones. No hay inclinaciones, no hay deseos, no hay intereses de reducir a nulidad las localidades: por el contrario, conspira todo esto a darles importancia; pues en la cámara no se encuentra otra cosa que la representación de las pretensiones y de los intereses cantonales; disposición a ceder en favor de unos para obtener condescendencias en otra ocasión; elementos de transacción en las desavenencias y contrapesos que eviten la

discordia. Esto es lo que se encontrará en las diputaciones provinciales que se establezcan conforme a los principios enunciados en el libro anterior. Y si esto es lo que debe encontrarse, si esto da motivos de confianza y aleja todos los temores, en vano fuera ir a buscar otros remedios, si no peligrosos, inciertos por lo menos.

Respecto de los actos de la autoridad cantonal que ofendan los intereses de la provincia, la intervención de la cámara provincial en anularlos o dejarlos subsistentes es todavía más fundada. La cámara es el guardián de los intereses provinciales, es quien los promueve y fomenta: es la que conoce mejor cuando pueden hallarse ofendidos; y la que puede por lo mismo impedir las agresiones o remediar el mal que hayan empezado a hacer. No sirve para dirigir ni para regentar las operaciones de las autoridades cantonales; porque no tiene tiempo, ni conocimientos, ni interés para descender a los pormenores que interesan a una localidad. Pero la cámara si tiene los medios de impedir el mal que pueda resultar a la provincia, por las mismas razones que expuse respecto de la intervención del cuerpo legislativo para deslindar las pretensiones encontradas de las provincias.

Si en la Nueva Granada, en vez de dar a las cámaras la facultad de aprobar ciertos reglamentos u ordenanzas de los concejos cantonales, sólo se les hubiese dejado la de anular lo que ofendiese los intereses provinciales, se habría hecho lo bastante. Las cámaras pueden impedir con provecho público; pero darles la atribución de aprobar es mezclarlas en el ejercicio de la autoridad municipal cuyos actos se someten a su aprobación, es emplearlas en aquello para que no pueden servir. Conocen perfectamente lo que puede perjudicar; pero ignoran lo que puede producir el bien en las localidades.

Así, pues, debe desaparecer esa tutela ominosa en que se tiene a las autoridades municipales, tutela que arruina los intereses que está destinada a cuidar.

5. TERCERO. Cuando hay una ley conforme a la cual deba decidirse de las contiendas que ocurran en la sociedad, la autoridad judicial formada y constituida de manera que sea órgano imparcial de la misma ley, es la llamada a pronunciar el fallo. Esto, que respecto de las diferencias entre los particulares es un dogma constitucional, no es menos exacto respecto de las autoridades administrativas nacionales o

municipales que invadan sus atribuciones; porque entonces, como cuando litigan dos ciudadanos, se trata de saber y decidir a quien favorece la ley.

Sin que se de a la autoridad judicial esta intervención en los negocios administrativos, en vano se pretenderá que se conserve la independencia de acción de la administración municipal. En pugna ella con un poder demasiado fuerte y propenso a absorber en sus facultades las de los demás funcionarios públicos, no podría contenerlo en los medros que pretendiese hacer a sus expensas, si no hubiese un moderador imparcial, contra quien se estrellasen las tentativas usurpatorias de ese poder. Si el era quien ultrajaba los derechos de la autoridad municipal, y quien decidía si las providencias que causaban este ultraje eran legales, el fallo estaba pronunciado de antemano, y necesariamente en favor del más fuerte, de aquél contra quien es preciso cautelarse y defenderse. Y si hubiera de resolverse sobre un acto de la autoridad municipal que la administración nacional no quisiese que subsistiera, fácilmente se concibe que no podría esperarse una justa y racional determinación.

Siempre que hay dos interesados con pretensiones encontradas, se ha reconocido que un tercero exento de sus provincias debe ser quien decide, y sería una monstruosidad que se diese a una de las partes derecho de resolver sobre la legalidad de sus hechos, o sobre la ilegalidad de los de su contrario. Por desgracia, sin embargo, tal es el sistema adoptado en la Nueva Granada, y tal es una de las principales causas de la nulidad a que se halla reducida entre nosotros la autoridad municipal. El Poder Ejecutivo tiene la facultad de suspender sus actos, cuando sean contrarios a la constitución o a las leyes; y este mismo Poder Ejecutivo es quien declara cuando es que lo son; de manera que ninguna garantía queda a las autoridades municipales de que no se las vaya estrechando dentro de un círculo limitadísimo. El encargado del Ejecutivo, con cualquier pretexto, suspende una ordenanza municipal; hecho así una vez, y no habiéndose declarado atentatorio el procedimiento, se funda un precedente, que sirve para hacer suspensiones de ordenanzas, no sólo iguales, sino diferentes; y el resultado viene a ser la ruina de las instituciones municipales.

Y lo peor de todo es, que a tiempo que se tiene abrumada a la autoridad municipal con la constante amenaza del veto ejecutivo, no hay

remedio ninguno para impedir los resultados de este veto cuando sea arbitrario; pues el incierto y tardío recurso de que el congreso apruebe los actos suspendidos, sólo ofrece esperanzas difíciles de realizarse; porque siempre los negocios locales quedan descuidados en medio de los grandes asuntos de interés nacional; y si se procede a ocuparse de ellos, no se los examina ni medita, porque no se siente su importancia. Yo he visto en una de las cámaras legislativas decretar que se archive una centena de decretos de las provinciales, porque una comisión de tres individuos informó que no consideraba que ninguno de los suspendidos tuviese tal importancia que mereciera una decisión legislativa. En vano las provincias han dirigido reclamaciones encarecidas para que se alce el veto ejecutivo y se les deje poner en práctica lo que ellas creen útil para sí mismas y conforme a las leyes: sus clamores no se oyen; porque son ahogados por los secretarios de Estado, que urgen por las mejoras generales y piensan rarísima vez en los negocios locales. Así, esta desconfianza de la autoridad municipal, y este deseo irrealizable de concentrarlo todo, o mentorizarlo por la autoridad suprema, anula la acción de la autoridad local, y aún de la misma que pretende ejercer esta tutela innecesaria; pues no se concibe que los funcionarios públicos puedan tener movimiento agobiados por un cúmulo de ocupaciones, que ni la mayor capacidad mental puede abrazar, ni las fuerzas físicas soportar.

Encárguese a la autoridad judicial la decisión de las controversias que se susciten sobre si las ordenanzas municipales son o no conformes a las facultades de los funcionarios que las expidieren, y entonces habrá garantías para la administración municipal y para la nacional; entonces habrá un dique que contenga las mutuas invasiones. Ante jueces imparciales, que no tienen pretensiones de ensanchar su autoridad, y que pueden por lo mismo comparar sin prevenciones lo que los funcionarios del orden administrativo hayan ordenado con el texto de la ley, se decidirá la contienda con justicia. No habrá temor de que prevalezca el más fuerte; ni los negocios quedarán olvidados sin esperanza de que se tomen en consideración; pues habrá tiempo y deseos de decidir el pleito, siempre que se entable por los funcionarios de que ya llegaré a hablar.

Hay más: los tribunales, diseminados en diferentes puntos del territorio, se hallan en el caso de apreciar más exactamente las circunstancias

de que un acto administrativo se halla rodeado, para fallar con acierto si excede o no la competencia de la autoridad de que proviene. Y como no tienen obligación de ocuparse de todo cuanto hagan la administración nacional y municipal, sino sólomente de aquellos actos de la una que invaden las atribuciones de la otra, no tienen un recargo de ocupaciones que les impida darles evasión.

Todo lo que hacen la administración nacional y la municipal se lleva a efecto, hasta que los jueces hayan ordenado que se suspenda, por el recurso que a ellos hayan hecho los encargados del ministerio público, por parte de la nación, o de las secciones de ella.

Por supuesto, que deben adoptarse algunas precauciones, para evitar que esta suspensión sea indefinida; pues de otro modo sucediera que la inacción de los tribunales traería los mismos inconvenientes de que antes he hablado. Entre ellas la más esencial es la fijación de un término preciso dentro del cual deba decidirse la contienda, y el prevenir que si dentro de ese término no se ha decidido, se lleve a efecto el acto que la ocasionó. De esta manera, se evita el que los que ejercen el ministerio público descuiden hacer las instancias debidas para que se termine el negocio; porque su omisión o dilaciones de nada aprovecharían.

El grado de competencia de los tribunales y juzgados para intervenir en las controversias administrativas debe medirse por la naturaleza de los negocios. Si una provincia quiere impedir un acto de la administración general que sea ofensivo a sus derechos, el tribunal supremo del Estado debe ser el competente para conocer de este negocio; pero si fuere el Estado el que quiere oponerse a un acto de la administración provincial, el tribunal de la provincia es el que debe conocer. Así puede establecerse una gradación hasta llegar al último punto de la escala, determinando que los negocios entre los cantones y la nación se decidan por los tribunales de provincia y los que median entre las parroquias y el Estado por los tribunales de cantón. El mismo orden puede seguirse cuando las controversias sean entre diferentes autoridades municipales, poniendo siempre la justicia al alcance del más débil. Las controversias entre dos provincias pueden decidirse por el tribunal supremo, y las que se susciten entre dos cantones por el tribunal provincial. En fin, la ley orgánica de la administración pública consultará la naturaleza de la organización judicial, y determinará la competencia de los jueces y

tribunales, según el punto que ellos ocupen en la jerarquía judicial, y la relación en que se encuentren con la nación entera y las secciones territoriales.

En el libro I de esta obra contesté a una objeción que pudiera hacerse a la intervención que doy a la autoridad judicial en los negocios administrativos; pero volveré a hablar sobre ella para aclarar más las ideas, y porque es este el lugar de entrar en algunos pormenores. Al ver llevar ante los jueces los negocios administrativos, ocurre la idea de un pleito dilatado en que perecen las esperanzas de llegar al término. Así juzgan los que se preocupan con la idea de que los negocios administrativos se ventilan de la misma manera en el foro que las controversias civiles, y los que subyugan su razón a las reglas de procedimiento que existen en los Estados de la América española, fruto positivo todas ellas de los hábitos adquiridos bajo el gobierno colonial, y negativo de la pereza de indagar y estudiar lo que en los pueblos civilizados se practica. Más no hay porqué pensar que sea mi intención el que se juzguen los actos administrativos como los negocios de los particulares; porque no hay en aquellos los mismos embrollos que en estos: lo que hacen los jueces es comparar con el texto de la ley dos actos públicos escritos provenientes de dos autoridades, y decidir cuál de ellos es el conforme a la misma ley, después de oír los esclarecimientos y alegatos que quieran hacer los que lleven la voz de aquellas autoridades.

Cuando la disputa no se verse sobre pugna de atribuciones, sino sobre propiedades y otros derechos adquiridos, entonces los pleitos entablados correrán la misma suerte que los de los particulares que se refieran a semejantes asuntos; porque la naturaleza de las cosas así lo exige, y aunque varíen los litigantes es un pleito común el que se ventila. Ni tales controversias pueden decidirse de otro modo, porque ellas hacen indispensable la intervención de los jueces; y así es que aún en aquellos países en que no se tiene idea de la utilidad de esta intervención en la administración pública se reconoce su competencia para decidir esos pleitos.

Y no sólo puede la autoridad municipal ocurrir a los jueces para impedir que se lleven a efecto las disposiciones ejecutivas que invadan sus atribuciones: también debe estar escudada contra los atentados que las leyes puedan cometer contra los derechos y propiedades

que la constitución haya garantizado; y que los jueces tengan facultad de impedirlos. Si la constitución garantiza la propiedad, y una ley previene que las que tiene una provincia, un cantón o una parroquia sean aplicadas a usos nacionales, preciso es que haya un dique que contenga esta arbitrariedad legislativa. El tribunal supremo de la nación deber ser este dique, y hallarse facultado para amparar a la autoridad municipal contra esas invasiones de los derechos garantizados por una ley más fuerte y valedera que todas, por la ley de las leyes, por la constitución.

En los países en donde ha habido costumbre de creer que nada hay que pueda contrastar los actos legislativos, causa alarma el enunciar que un tribunal tenga facultad de declarar las leyes inconstitucionales y anular su efecto. Pero nada hay más natural y necesario. Cuando un tribunal juzga y hay diferentes leyes aplicables al caso sobre que versa la cuestión sometida a su conocimiento, tiene que averiguar cuál de las leyes es de más valor, cuál está derogada por otra; y es claro que habrá de decidirse por la que tenga más fuerza. Entre la constitución que prohíbe que a nadie se le prive de su propiedad, y una ley que diga que a alguno se le prive de esta propiedad, el partido no es dudoso: la constitución será aplicada, y la ley desatendida; porque no es ley, porque no puede derogar la constitución.

Esto se entiende en aquellos países, en que para hacer las leyes se observen trámites distintos que para hacer o variar la constitución; pues en Inglaterra, por ejemplo, como observa Tocqueville, en donde el parlamento es cuerpo legislador y constituyente, fuera un absurdo dar a los tribunales semejante facultad. Allí debe suponerse que la ley que contraríe la constitución, quiso variarla, y que el último precepto es el constitucional. Por eso no pueden los tribunales ingleses declarar las leyes inconstitucionales, y sí tienen tal facultad los tribunales de los Estados Unidos, en donde no se sigue el mismo procedimiento para variar la constitución que para dar una ley cualquiera¹.

1. En este año de 1840 existe una controversia entre la ciudad de Bogotá y el Poder Ejecutivo, sobre si puede o no disponerse de una propiedad que una ley de 1839 aplicó a la amortización de la deuda interior. La ciudad pretende que la propiedad no es nacional sino local, y que la ley no ha podido privarla de ella,