

Pablo Ruggeri Parra

*Cuestiones de
Derecho Público*



Editorial Venezuela

Caracas

1946

DEL AUTOR:

La Supremacía de la Constitución y su Defensa. — Jurisprudencia del Alto Tribunal Venezolano.— (1870-1940). — 1941. — 247 págs.

Derecho Constitucional Venezolano.— Estudio Histórico - Jurídico.—1944 —168 págs.

La Justicia Centralizada. — 1944.—38 págs.

Al distinguido escritor
Dr. Luis Valera Hurtado.—
Testimonio de
aprecio de
Paco Ruyra

Julio 17. 1946

A la memoria de mi madre.

Introducción

Cuando escribí mi libro “La Supremacía de la Constitución y su Defensa.—Jurisprudencia del Alto Tribunal Venezolano (1.870—1.940)” dejé de analizar, o lo hice muy someramente, ciertos aspectos referentes al control constitucional de la Alta Corte.—De igual manera no incluí entonces la jurisprudencia de ese Tribunal abarcada por el lapso 1.864—1.869 porque no aparece publicada en sus Memorias.—Hoy he querido completar, en lo posible, aquel trabajo, ya desde el punto de vista del análisis de ciertos puntos interesantes, ya en cuanto a la adición de la más antigua jurisprudencia sobre la materia.—Esta jurisprudencia fué tomada de los Libros copiadore de Actas y de Acuerdos que figuran en el Archivo y Biblioteca de la Corte Federal y de Casación.—Incluyo finalmente en este libro otros dos trabajos míos: una conferencia en el Colegio de Abogados del Distrito Federal sobre Escribanías y Registro Público y un Discurso leído en la misma Institución en su sesión solemne de 30 de diciembre de 1.945.

Caracas, abril de 1.946.

*Estudio Sobre Control
Constitucional*

Jurisprudencia de la Alta Corte Federal

(1.864 — 1.869).

Estudio Sobre Control Constitucional

Jurisprudencia de la Alta Corte Federal

(1.864 — 1.869).

La Corte, creación del Constituyente.

La creación de nuestro Supremo Tribunal, en su función defensiva de la constitucionalidad de las leyes, data propiamente (1) de la organización del Estado en su forma federal. Si bien ésta ha sido una de las razones dadas para explicar el origen de la institución en América, es lo cierto que entre nosotros el argumento es altamente valioso. En 1.811 apareció el sistema instituido exactamente como en los Estados Unidos de Norte América, de donde la Argentina lo ha copiado (2); pero en nuestro segundo federalismo, después de treinta y cuatro años de vida cen-

(1) Digo propiamente, porque el sistema existió ya en la Carta Fundamental de 1.858, que se estima como una Constitución centralista; pero es lo cierto que en esta época las concesiones a la autonomía de las Provincias fueron muy amplias.

(2) Nada nos induce a creer —ha dicho la Corte Suprema de la República Argentina— que los autores de nuestra Constitución al sancionar los artículos que hacen referencia a la jurisdicción federal tuviesen presente la legislación española; antes, por el contrario, es una verdad evidente que sólo pensaron en imitar a la Constitución de los Estados Unidos en esta parte, como lo hicieron en las demás con muy pocas variaciones, y así, es a los principios consignados en la misma Constitución y a la jurisprudencia de aquellos Estados que debe ocurrirse para conocer el alcance de esta jurisdicción, sin precedentes legítimos entre nosotros. (Gómez: contra Provincia de Corrientes (1.865), cita de Carlos A. Adrogué).

tralista, o centro-federalista, la organización aparece bajo una faz que importa analizar con detenimiento y de manera comparativa con el norteamericano y el argentino.

En estos países es indispensable para la procedencia del instituto, que haya un caso concreto en examen, y las Supremas Cortes conocen por apelación, no originariamente. En Venezuela el recurso de inconstitucionalidad se ejercita en forma abstracta y ante la Corte como único grado de conocimiento. Esta cuestión comporta consecuencias trascendentales, que se irán analizando en el curso de este estudio.

Un primer punto de importancia, íntimamente relacionado con lo anterior, es el de saber si el poder que tiene la Corte para conocer en esta clase de negocios, puede ser ampliado por el Congreso en sus funciones ordinarias. No me refiero por cierto a la posibilidad de que estas funciones pudieran ser restringidas, porque aparece muy evidente la colisión entre la Ley ordinaria y la Carta Fundamental. Tal supuesto es, pues, inadmisibles a priori. Pero lo otro podría estimarse como posible, acaso con el razonamiento de que la Ley Orgánica lo que haría es desenvolver el pensamiento del Constituyente.

A mi juicio el poder dado a la Corte en la materia por la Constitución, es intangible. Con efecto, las atribuciones en este caso son parte del compromiso federal, que ha erigido a la Corte en un órgano de control, no sólo del Poder Federal, sino de los Estados y Municipios de la Unión. La Corte es el instrumento por excelencia para mantener a todos los Poderes en la órbita de sus atribuciones. El poder de la Corte emana, pues, del Constituyente. (3).

(3) Esto es la jurisprudencia norteamericana, especialmente en el caso Marbury contra Madison, en donde se ha establecido que el Congreso carece de facultades para ampliar los poderes de la Corte. Entre nosotros, la cuestión presenta un interés actual. A mi juicio la Corte Federal y de Casación carece de facultades para conocer de la colisión de las leyes nacionales y las Ordenanzas Municipales. (V. mi monografía "La Supremacía de la Constitución y su Defensa"). La Corte ha mantenido una jurisprudencia vacilante. (V. fallos de 28 de diciembre de 1.937, M. de 1.938, y 16 de marzo de 1.939, Memoria de 1.940). No sé si para resolver la cuestión, la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación ha atribuido esta competencia a la Corte, ampliando los

Carácter de la acción de nulidad.

La acción en demanda de inconstitucionalidad de una ley o de otro acto del Congreso, o en general de cualquier acto de los Poderes Públicos, es ejercitable de manera popular, es decir, sin otro interés, puede ser, que el interés mismo de la regularidad de la legislación. Este postulado aparece de numerosas decisiones.

Hay que establecer, no obstante, un distingo sobre el punto, como lo ha hecho la Corte en dos decisiones importantes. Ha dicho el Supremo Tribunal: "Que el fin principal de la solicitud de que se trata es la declaratoria de nulidad de actos que se alegan han lesionado derechos privados, y por tanto no debe entrar a resolverse tal cuestión sin que sea promovida por quienes legítimamente tuviesen los derechos que se dicen lesionados" (15 de marzo de 1.910, Memoria de 1.911). "Que no habiendo habido usurpación de atribuciones en la Resolución del Ministerio que negó la solicitud de inscripción de la niña Z. Z., las acciones que pudieran ejercerse contra el acto expresado de aquel funcionario no serían populares, sino individuales, no pudiendo en consecuencia ser ejercidas por cualquier ciudadano, sino por el titular mismo del derecho, o por su legítimo representante, o por su apoderado constituido legalmente". (Sentencia de 12 de agosto de 1.941, Memoria de 1.942).

El criterio de la Corte es, pues, que cuando el acto se ataca por haber lesionado derechos privados, debe ser accionado por quien tenga interés. En el caso del primer fallo se pretendía la nulidad de dos artículos del Código de Minas de 1.904 y conjuntamente de una Resolución Ejecutiva que declaró caducas varias concesiones mineras.

El distingo existe ciertamente, y en ocasiones el intérprete tiene que ser sumamente sutil para señalar con exac-

facultades concedidas a nuestro Supremo Tribunal por el Constituyente. En concreto la Constitución expresa que son facultades de la Corte: "Declarar cual es la ley que deba prevalecer cuando se hallen en colisión las nacionales entre sí o éstas con las de los Estados..." Y la Ley: "Declarar cual es la Ley que deba prevalecer cuando se hallen en colisión las nacionales entre sí o éstas con las de los Estados o con las de las Municipalidades..." Comp. artículo 128, inciso 10 constitucional y artículo 7º, inciso 10 de la Ley Orgánica citada).

titud la zona que delimita el interés general y abstracto y el interés particular y concreto.

El Recurso contra las Decisiones Judiciales.

Una triple categoría de pretensiones, manifiestamente impertinentes, desde hace tiempo se han planteado ante la Corte Federal y de Casación: la de apelar de lo decidido en una Sala para ante otra Sala, por ejemplo, de la Federal a la de Casación; la de que la Corte anule sus propias decisiones, y la de nulidad, por el procedimiento unilateral, de las sentencias de los Tribunales ordinarios.

Sobre la primera cuestión es precedente jurisprudencial, entre otros, el auto de 6 de diciembre de 1.939, M. de 1.940, en el cual la Corte ha dicho "que contra las decisiones de ella, en cualquiera de sus Salas, no procede recurso alguno", criterio que se ha mantenido uniforme e invariable.

Con respecto a la segunda cuestión, la Corte ha sostenido una negativa constante. Es precedente en la materia, en especial, el fallo de 17 de noviembre de 1.938, M. de 1.939, que contiene una abundante y magnífica doctrina. El Supremo Tribunal ha dicho en esta ocasión "que sería desconocer los más elementales principios de filosofía procesal el que la Corte anulase sus propios fallos, haciendo nugatoria la autoridad de la cosa juzgada".

Pero en lo referente a la tercera cuestión, una jurisprudencia de la Corte, que asume caracteres alarmantes, se ha venido abriendo paso desde el año de 1.937. Con anterioridad, una pretensión de esta índole había sido rechazada de manera categórica, aun desde la existencia de la Alta Corte Federal y de la Corte de Casación como Tribunales distintos. Son interesantes al respecto las decisiones de 8 de marzo de 1.894, M. de 1.895; 11 de marzo de 1.913, M. de 1.914 y 12 de julio de 1.913, M. de 1.914.

Ya en mi modesta monografía "La Supremacía de la Constitución y su Defensa", había apuntado que las decisiones judiciales no pueden ser impugnadas por la acción unilateral de nulidad, sino por el recurso extraordinario de Casación, cuando la ley, de acuerdo con sus términos, admite dicho recurso. Las razones invocadas en esa opor-

tunidad se podrían sintetizar así: a) que no se podría convertir un asunto de naturaleza contenciosa, en otro no contencioso; b) que la nulidad de los fallos tiene su procedimiento pautado en el Código de Procedimiento Civil, y c) que por tanto tales cuestiones son completamente extrañas a las funciones de este Tribunal en Sala Política y Administrativa.

Hasta mediados del año de 1.941, la Corte Federal y de Casación había derivado su competencia, en asuntos de la categoría del considerado, en la parte del inciso 11 del artículo 123 de la Constitución Nacional que establece la facultad de declarar la inexistencia "en general, de todos los actos del Poder Público violatorios de esta Constitución", tal como puede notarse de las decisiones de 16 de abril de 1.937, M. de 1.938; 15 de enero de 1.938, M. de 1.939, y 30 de abril de 1.941, M. de 1.942, fallos anulatorios. Los dos primeros, de sentencias de las autoridades del Trabajo, y el último de decisiones del Tribunal Superior de Hacienda. (4).

Ultimamente, el Supremo Tribunal de los Estados ha derivado su competencia del mismo inciso, pero en razón de emanar el acto de Altos Funcionarios de los Estados; en el caso concreto, del Juez Superior del Estado Anzoátegui. Y en consecuencia, la Corte Federal y de Casación, en Sala Política y Administrativa y por fallo de 1º de diciembre de 1.942, M. de 1.943 en el juicio sobre una servidumbre de paso, declaró irrita la sentencia del mencionado funcionario. En la decisión de la Corte salvaron sus votos los Ministros naturales doctores Héctor J. Montero y Alberto Díaz.

(4) En este fallo, la Corte anuló las sentencias dictadas por el Tribunal Superior de Hacienda de fechas 17 de octubre de 1.939 y 20 de marzo de 1.941, en las cuales se confirman los reparos formulados por la Sala de Examen de la Contraloría General de la Nación a la Compañía de Petróleo Lago. La Corte consideró que se trataba de actos del Poder Público violatorios de la Constitución, conforme al inciso 11 del artículo 123 de la Carta Fundamental. Quizá la nulidad de esta decisión es más explicable. Con efecto, en los casos de reparos no se puede hablar propiamente de sentencias, ya que lo decidido por el Tribunal Superior de Hacienda, no crea estado. Técnicamente, es la Administración misma la que dictamina sobre la procedencia o no del reparo. Este criterio es el expuesto por la Corte Federal y de Casación en su sentencia de 22 de mayo de 1.940, M. de 1.941, Sala Federal.

Los razonamientos establecidos por la Corte Federal y de Casación sobre su competencia en este orden de cuestiones, se pueden sintetizar así: Que si bien el postulado "donde la ley no distingue, el intérprete no debe distinguir" tiene salvedades y restricciones, tales salvedades no pueden aceptarse sino por imposición categórica de más altos principios, y que por tanto, es irremediable en el caso mantener la ley en su alcance literal; es decir, que cuando la Constitución se refiere a Altos Funcionarios de los Estados tal concepto abarca también a los Jueces de los mismos que las leyes estatales le asignen esa categoría; y que si bien en el Código de Procedimiento Civil se reprime, en el recurso de Casación, la usurpación de funciones por parte de los jueces de instancia, el constituyente, al dictar la Constitución del año de 1.936, donde aparece por primera vez la atribución de anular por este recurso las decisiones de los Altos Funcionarios de los Estados que usurpen atribuciones, incluyó esto último deliberadamente, y por tanto, creó este recurso también para los fallos de los Tribunales. La Corte estima finalmente que la usurpación de funciones es materia propia del derecho público, por lo que, la Constitución la ha colocado en su sitio lógico.

Hay un primer argumento capital que contraría la tesis sostenida por la mayoría sentenciadora de la Corte. Este argumento surge de la naturaleza misma de la Institución que crea el recurso jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes. Históricamente, en nuestro derecho público, tal recurso fué establecido por la Constituyente de Valencia que atribuyó a la Corte Suprema de Justicia la facultad de anular los actos legislativos sancionados por las Legislaturas Provinciales cuando fueran contrarios a la Constitución. Si bien en el tiempo las Constituciones Venezolanas que sucedieron a ésta han ido ampliando el poder de la Corte en este ramo, el Constituyente ha aludido siempre e inequívocamente a actos legislativos, ejecutivos y administrativos de carácter general o de consecuencias generales. La lectura de los textos pertinentes conduce a esta conclusión. Primero el Constituyente temió la intromisión de las Asambleas Provinciales en materias que no fueran de la competencia de éstas, y trató de mantener así la armonía política del Estado. Una larga pugna, a través del tiem-

po, de que son expresión real las múltiples decisiones de la Corte, ha demostrado la prudencia de la previsión. Después se temió la ruptura del equilibrio por actos, tanto de las Asambleas como del propio Poder Federal; posteriormente, además, la protección y garantía de los derechos individuales por actos de los Poderes Legislativos y Ejecutivos. La misión de la Corte en este orden de ideas tiene siempre un carácter de alcance colectivo: es el poder por excelencia defensivo de la constitucionalidad de las leyes y de la armonía política y administrativa de los poderes del Estado. Este poder resulta tanto más lógico, y el argumento aparece tanto más claro, cuando como en Venezuela el Estado es Federal. La Corte ha dicho en sus decisiones de 2 de agosto de 1.877 y 8 de agosto del mismo año (y había sido ésta la doctrina tradicional) que no tenía competencia para conocer por la vía del recurso unilateral de nulidad, cuando como, en las hipótesis contempladas, se trataba de conflictos de intereses privados, no de leyes. (Memoria de 1.878).

Y es que en las Naciones donde ha existido semejante poder de control en forma parecida a la nuestra, tal control se ha extendido a mantener únicamente el equilibrio de los intereses superiores y generales. Tal es, a mi entender, la legislación de Suiza, como lo fué en Austria, Checoslovaquia, Alemania, España. Tal es, según mi criterio, la inteligencia que se da en Cuba a textos tan amplios como los artículos 38 y 84 de la Constitución Nacional.

El Ministro Montero dijo claramente: "Las relaciones y vinculaciones privadas creadas por un proceso no interesan directamente a la sociedad, y no afectan sino a las partes en él; por lo cual, el Alto Tribunal Federal no tiene ese amplio poder de censurar por medio del recurso de inconstitucionalidad ejercitado por quien no ha sido parte en el juicio, las sentencias de los Tribunales de los Estados, a menos que milite un interés superior nacional..."

En otro orden de ideas, el principio de que cuando la ley no distingue, no debe distinguir el Magistrado, es inaplicable, por la naturaleza de las cosas a la materia en cuestión. Si como lo pretende la Corte, al no distinguir la Constitución Poder Público se debe entender éste cual-

quiera que sea y en cualquiera de sus manifestaciones, habría que aceptar que cuando el Ejecutivo Federal celebra un contrato de interés nacional, no sería menos Poder Público, y por tanto, de haber usurpación de atribuciones, procedería demandar la nulidad de ese acto por la vía unilateral. Sin embargo, tal procedimiento no sería correcto, y la Corte ha afirmado su incompetencia en esta hipótesis de manera tradicional, como aparece de sus fallos de 15 de abril de 1.880, M. de 1.881; 4 de julio de 1.895, M. de 1.896; 20 de octubre de 1.897, M. de 1.898; 12 de marzo de 1.934, M. de 1.935; 5 de mayo de 1.937, M. de 1.938, y sobre todo, el fallo de 10 de agosto de 1.938, M. de 1.939, que expresa: "Son los actos unilaterales de los Poderes Públicos en ejercicio de su propia autoridad los que pueden ser declarados nulos y sin contención por esta Corte, cuando ellos violen algún precepto constitucional o cuando sean contentivos de una usurpación de atribuciones o de autoridad. Pero cuando las mencionadas Entidades proceden como personas jurídicas y celebran alguna convención capaz de engendrar derechos y obligaciones recíprocos entre las partes, o cuando se obliguen de cualquier otro modo, todas las cuestiones sobre nulidad, interpretación, caducidad, resolución, alcance, ejecución y todas las otras que puedan surgir a consecuencia o con ocasión de aquellas convenciones, deben ser ventiladas en juicio contencioso..."

Hay un tercer argumento expuesto notablemente por el Ministro doctor Díaz: Si la Corte tuviera la facultad de anular, en la forma en que lo hizo, los fallos de los Tribunales de los Estados, se iría "contra la soberanía no delegada, contra la competencia que expresamente se reservaron los Estados en el artículo 17 del Estatuto Constitucional, de no someter los fallos de sus Tribunales a otra medida o sanción que no sea la revisión, por medio de los recursos que establezca la ley y con los efectos que ella pautó" "De manera —sigue diciendo el doctor Díaz— que esta Corte no puede ejercer la atribución 11ª del artículo 123 sino con acatamiento o dentro de las Bases de la Unión, de lo pautado en ellas, fundamento jurídico-político de la Unión venezolana. Y una de las cláusulas de ese Pacto es la absoluta autonomía e independencia de la administración de Justicia en los Estados que, conforme a conocida frase, nace y muere en ellos. Las decisio-

nes de sus Tribunales, sus actividades, no tienen por parte de este Alto Tribunal otra tutela o control sino el que emana del recurso de Casación o el de nulidad cuando no se cumple la doctrina establecida en la decisión de aquél".

No obstante la certeza de que graves razones jurídicas determinaron a la mayoría sentenciadora de la Corte a decidir en la forma expuesta, estimo que ha habido un error judicial al interpretar una vez más en forma repugnante a la finalidad del Pacto la preceptiva de la Constitución.

Desistimiento de la acción.

En un sistema como el venezolano presenta más dificultades saber si de la acción de nulidad intentada ante la Corte, puede desistirse. En otros países el problema es más fácil y claro, pues siempre se requiere la existencia de un interés individual, y desaparecido éste, no hay propiamente materia sobre la que deba basarse la decisión. "Podemos señalar así la situación —dicen comentaristas del derecho uruguayo— que jurisprudencialmente ha consagrado esta Corte de considerar la necesidad de la existencia de un interés actual de la parte interesada que le dé libertad de desistir el recurso cuando haya desaparecido ese interés, dándole a la presentación de aquél el carácter de un derecho subjetivo, que nunca deja de ser, tal". (5)

Consigna, por el contrario, la jurisprudencia de nuestra Corte, que de la acción, en principio, no se puede desistir, aunque, como aparece de la decisión que luego se leerá, ello comporta ciertos temperamentos. El asunto se planteó ante el Alto Tribunal en 1.940, en el caso de una demanda de nulidad de una confiscación decretada por el Estado Carabobo. La Corte dijo: "Ya para sentenciar este asunto los doctores Z. Z. retiran el procedimiento... y por escrito opónese el ciudadano Procurador General del Estado Carabobo a dicho retiramiento. Al respecto la Corte, no obstante este retiramiento está en la necesidad de sentenciar el caso, porque aunque es cierto que este asunto no es contencioso y que, como tal, no está sujeto

(5) Eugenio V. Baroffio y Jorge Zerbino Cavajani.—La Inconstitucionalidad de las Leyes en la Jurisprudencia Nacional.

en su sustanciación y decisión a ninguna ritualidad procesal, le son aplicables, sin embargo, las reglas pertinentes del procedimiento civil, por lo cual el Tribunal toma en cuenta la intervención del Estado Carabobo en razón del interés que tiene en la confiscación y de la contestación que a las solicitudes ha dado por medio de su representante legal; porque sentado esto se hace necesaria la anuencia de dicho representante estatal para los expresados retiramientos, mayormente en el caso concreto en el cual este funcionario se opone al susodicho retiro; y porque finalmente, juzga la Corte que son de orden público o de acción pública las demandas en referencia, procediendo, por tanto, su consideración y determinación aun de oficio, salvo que el sujeto de la confiscación conviniera en ésta por acto expreso". (6).

La acción ejercida de oficio.

He creído siempre que de la acción de nulidad no puede conocer la Corte Federal y de Casación de oficio, porque ello no le está atribuido al Alto Tribunal, ni por la Constitución, ni por la Ley que organiza sus funciones, y en atención asimismo de que la función ordinaria de los Tribunales en materia no represiva es la de proceder a instancia de parte. La Corte ha declarado lo contrario en varias decisiones de los últimos tiempos, como puede notarse de la sentencia citada inmediatamente antes. De igual modo la Corte declaró de oficio la nulidad de un artículo de su propia Ley Orgánica en su fallo de 4 de abril de 1.942, Memoria de 1.943.

- (6) Sentencia de 2 de julio de 1.940, Memoria de 1.941.—En esta parte, ambigua y confusa del fallo aludido, se sostiene que la acción, por tener que considerarse aun de oficio, no puede retirarse; pero se admite que estando de acuerdo las partes, ello puede hacerse. La Corte alude, por lo demás, al artículo 206 del Código de Procedimiento Civil, en virtud del cual "si el desistimiento se limita al procedimiento, no puede efectuarse sin el consentimiento de la parte contraria; pero el demandante puede retirar su demanda sin este consentimiento antes del acto de la contestación, salvo al demandado su derecho por razón de retardo u otro motivo, si hubiere lugar a ello". Este artículo es aplicable, con toda evidencia, según aparece del contexto del mismo, a los asuntos contenciosos únicamente. La Corte equipara estos procedimientos unilaterales de nulidad a los contenciosos, cuando un interesado se ha hecho oír en la instancia. En todos respectos, a mi juicio, este fallo es muy criticable.

La inconstitucionalidad, esencia del acto.

La inconstitucionalidad de las leyes o la colisión entre ellas, debe surgir de su propia esencia, de la virtualidad material de las mismas. En 1.919 se solicitó de la Corte Federal y de Casación que declarara la colisión de un artículo de la Ley Orgánica de los Tribunales del Distrito Federal "en el sentido de la interpretación que se le da" según el solicitante. La Corte dijo que en la solicitud se le pedía le ejercicio de una facultad de que no estaba investida por el Constituyente "porque la interpretación doctrinal o judicial no constituye ley". (Sentencia de 20 de marzo de 1.919, Memoria de 1.920).

Valor de la declaratoria de la Corte.

En el derecho norteamericano la Corte Suprema no anula la ley *erga omnes*, sino que declara su inconstitucionalidad con relación al caso concreto en examen. Sin embargo, como lo apunté en otra ocasión y como aparece de la exposición de los tratadistas, es tal la autoridad de sus fallos y lo constante de su jurisprudencia que decidido un caso de aplicación es seguro que los análogos serán resueltos en la misma forma.

En el derecho patrio, por el contrario, la Corte anula la ley para todos los casos. Este principio, que surge como consecuencia del sistema jurídico venezolano, ha sido expuesto muy enérgicamente en numerosas decisiones por el Alto Tribunal. Así la Corte ha dicho: "La Corte Federal y de Casación está en el grado más alto de la jerarquía judicial; la cosa juzgada por ella, aun suponiéndola errada en doctrina, es siempre la última palabra del Poder Judicial, contra la cual no pueden nada en derecho, ni ella misma, ni los otros dos Poderes. Siendo una institución federal, con atribuciones exclusivas para anular *erga omnes* las leyes y los actos del Poder Público que violen la Constitución, esto la constituye en soberana intérprete del texto constitucional y de las leyes ordinarias y en único juez de los actos de los Poderes Públicos y de los Altos funcionarios del Estado. Cualquiera funcionario, por elevado que sea, cualquiera de los otros Poderes Públicos que pretenda hacer prevalecer su propia interpretación de la ley sobre la interpretación y aplicación que de la misma

haya hecho esta Corte al decidir o resolver algo sobre el mismo asunto, usurpa atribuciones y viola la Constitución y las leyes de la República". (Noviembre 17 de 1.938, Memoria de 1.939).

En sentido inverso, declarada nula una ley deja de tener toda virtualidad, y por tanto, nadie le debe obediencia. Este postulado, de elemental entendimiento, ha sido expuesto con igual vigor por el Alto Tribunal venezolano: "En los asuntos de la naturaleza del presente relacionados con la organización del orden público, la sentencia que declara la nulidad de una ley tiene efecto contra todos los venezolanos y extranjeros en el país, quienes no pueden invocarla en su favor, ni están obligados a acatarla, y que del propio modo están obligados a acatar y cumplir las leyes que la Corte considera válidas". (Sentencia de 15 de julio de 1.909, Memoria de 1.910).

En el derecho venezolano, los jueces en general deben dejar de aplicar la ley que a juicio de ellos aparezca como inconstitucional; o en otros términos, deben aplicar la Constitución con preferencia. (Artículo 7º del Código de Procedimiento Civil). Pero es evidente que decidida la constitucionalidad por la Corte Federal y de Casación, los Tribunales no pueden dejar de acoger esta declaratoria. La interpretación de la Corte prevalece, y limita en esta cuestión el arbitrio de los Tribunales judiciales inferiores, e inclusive el de ella misma. (7).

Dicho principio, claro está, no debe acogerse sino en sus justos límites, y los Tribunales tienen toda su amplia facultad para aplicar el derecho a los hechos discutidos y probados.

(7) En el juicio Banco Central de Venezuela contra el Banco Venezolano de Crédito, el Tribunal de Comercio del Distrito Federal, constituido con asociados, dijo al respecto: "En presencia de esa declaratoria (de constitucionalidad de la Ley de Banco Central) este Tribunal niega la aplicación del artículo 7º del Código de Procedimiento Civil a los efectos solicitados, y absteniéndose de entrar a hacer análisis alguno tendiente a fijar criterio sobre la inconstitucionalidad alegada, declara expresamente que los referidos artículos no son inconstitucionales, ni pueden ser considerados como tales, en virtud de la autoridad *erga omnes* inherente a la precitada sentencia de la Corte Federal y de Casación que tiene que ser acatado por este Tribunal con prescindencia de toda otra consideración" (Sentencia de 21 de abril de 1.942).

Caducidad de la acción.

La Constitución de 1.931 consignó, por primera vez, un precepto referente a la caducidad de las acciones de nulidad. Es el contenido en el aparte primero del inciso 12 del artículo 120, que dice: "La acción en declaración de nulidad de un acto administrativo por ilegalidad o abuso de poder caduca a los trece meses, contados desde la fecha de la publicación de dicho acto. La ilegalidad, como excepción, puede oponerse siempre". (8) Este texto fué modificado por la Constitución vigente, manteniendo la declaratoria fundamental, pero condicionándola. A letra dice así: "La acción en declaración de nulidad de un acto administrativo por ilegalidad o abuso de poder caduca a los trece meses, siempre que por dicho acto no se haya violado ninguno de los principios, garantías o derechos consagrados por esta Constitución. La ilegalidad del mismo acto como excepción, puede oponerse siempre". (Artículo 123, inciso 11, aparte primero).

Las razones fundamentales para la introducción de este nuevo precepto, fueron expuestas por el Ministerio de Relaciones Exteriores en 1.932: "Otra de las reformas que entonces se introdujeron (en la Constitución de 1.931) y que es pertinente considerar aquí, en particular, porque eventualmente puede relacionarse con las actividades propias de este Departamento, fué la del artículo en que se determinaban las atribuciones de la Corte Federal y de Casación, y que consistió en agregar a la atribución duodécima, el siguiente párrafo (aquí el aparte antes citado)".

"Varias son las razones que justifican esta innovación:

"La suerte de los actos administrativos no debe depender indefinidamente de contingencia tan grave como es la de que sean atacados de nulidad, y mucho menos cuando esta nulidad es absoluta, y por tanto, equivalente a inexistencia. Tales actos crean de ordinario situaciones jurídicas individuales, sobre las que se construyen con frecuencia otras nuevas, y así sucesivamente. El mal que

(8) En sus tesis de grado el doctor Tomás Gibbs hace una acerba crítica al precepto, la que, por su generalidad, no comparto.

entonces causa la declaración de nulidad es de tanta importancia que sin disputa sería preferible, en beneficio de la paz social, mantener el acto viciado antes que provocar el derrumbamiento de las situaciones que sobre él se hayan construido. Con sobrada razón se ha dicho que el derecho, antes que ciencia formal, es ciencia social”.

“Hasta aquella fecha los actos administrativos viciados de usurpación, abuso, o desviación de poder, incompetencia y violación de ley expresa, habían sido considerados por nuestra legislación como nulos radicalmente, y la jurisprudencia de la Corte de Casación consagró en repetidas ocasiones ese concepto; pero recientemente el mismo Alto Tribunal, en un juicio promovido con aquel objeto, hubo de admitir la prescripción del acto administrativo impugnado, por analogía con lo que dispone el Código Civil en caso de nulidad de convenciones privadas, criterio éste muy discutible y capaz de originar controversias por la vía diplomática”.

“Para evitar incidentes de esta especie; para que los jueces puedan motivar sus decisiones en un texto legal expreso; para poner diques a reivindicaciones tardías de las cuales pudieran presentarse múltiples casos, y para suplir en parte siquiera la falta de una Ley de lo contencioso-administrativo, prevista en muchas de nuestras anteriores Constituciones, pero que nunca ha llegado a dictarse, la reforma contenida en la actual no sólo es necesaria, sino indispensable, y constituye una garantía tanto de los intereses de la administración como de los privados”.

“En otras legislaciones se halla análogo precepto, con lapsos de caducidad más cortos que el señalado en el párrafo preinserto; y en cuanto a la declaración de perpetuidad de la excepción de ilegalidad que éste contiene es justo y conveniente como garantía de los derechos legítimamente adquiridos”. (El Libro Amarillo de los Estados Unidos de Venezuela, 1.932. Volúmen Primero. Exposición.—Páginas LXXVII y LXXVIII).

Es conocida en doctrina la gran discrepancia que hay entre los autores (9) para definir con precisión el acto ad-

(9) V. sobre el particular Santi Romano, Corso di Diritto Amministrativo. Balsa, Rafael.—Derecho Administrativo.—Hernández Ron, J. M. Tratado Elemental de Derecho Administrativo, etc.

ministrativo; pero entiendo que la Constitución venezolana ha querido referirse en el caso al pronunciamiento de la administración constitutiva de una situación jurídica especial. Tal parece deducirse de la exposición que antecede.

Se pregunta si el principio en referencia es aplicable a todos los actos administrativos, o si sólo a aquéllos nacidos con posterioridad a la vigencia de la Carta de 1.931. La Corte Federal ha resuelto el caso de una manera absoluta, y en su sentencia de 2 de abril de 1.935, Memoria de 1.936, ha dicho que “debe aplicarse la expresada sanción de caducidad a la acción de nulidad de las Resoluciones impugnadas (Resoluciones del Ministerio de Fomento) no obstante haber sido publicadas en 1.930, con anterioridad, por tanto, a la Carta Fundamental vigente que ha consagrado dicha sanción, sin que ello implique que se le acuerde efecto retroactivo a la disposición del mencionado artículo 120, y que la sanción de caducidad a que se contrae el mencionado artículo 120 de la Constitución Nacional, es una disposición dictada en materia de procedimiento, en cuanto fija el tiempo hábil para el ejercicio de determinadas acciones, y esta clase de leyes se aplican desde que entran en vigencia, aun en los procesos que ya estuvieren en curso, pues la caducidad es de orden público, produce de pleno derecho sus efectos, y como sanción penal que es no puede ser renunciada-suspendida, ni interrumpida”.

El doctor Aníbal Sierraalta Tellería, Vocal de la Corte, sostuvo en esa oportunidad, en un voto en disidencia, que la caducidad no podía aplicarse sino a los actos nacidos con posterioridad a la vigencia de la Constitución de 1.931. “La tesis de que la disposición citada (dice el Vocal) es una ley de procedimiento que se aplica a los negocios en curso, en el estado en que éstos se encuentren, carece de consistencia desde luego que las normas constitucionales no son disposiciones procedimentales, sino principios generales que rigen la organización superior del Estado; ni la caducidad misma en el caso de autos constituye una manera de proceder, sino un término fatal para extinguir un derecho por el transcurso del tiempo. Las disposiciones de procedimiento no modifican lo ya obrado, sino que comienzan a producir sus efectos desde que

entran en vigor sobre los actos que en adelante ocurran durante el curso del proceso, lo contrario sería aplicar falsamente el principio de la retroactividad de las leyes en materia de procedimientos”.

La condición impuesta a la sanción de nulidad por la Constitución de 1.936, reduce de tal manera el número de los actos administrativos sometidos a dicha sanción, que casi le quita toda virtualidad. Con efecto, una declaración de principios superiores, de garantías individuales y de derechos, son la Constitución, y las leyes ordinarias que encuentran en ella su raíz y su origen. (10).

AGUA CORRIENTE

1.—El uso de toda agua corriente para las necesidades comunes de la vida, es de derecho natural, como el del aire que se respira, “naturali-jure communia sunt aer, aqua profluens”. Bajo este aspecto, el agua corriente es una propiedad pública, inalienable e imprescriptible, porque es de su esencia el quedar siempre en común. Las concesiones mismas que de ellas se hagan, no son sino actos de policía y de administración, revocables cuando no subsistan ya los motivos porque fueron hechas; o cuando las circunstancias exijan disposiciones diferentes y aun contrarias. No hay enajenaciones absolutas; no son, ni pueden ser, más que concesiones precarias, facultades revocables, cuando lo exijan el interés y las necesidades públicas. Conforme a estos principios, así expuestos por Goyena y otros jurisconsultos, todas las legislaciones de los pueblos cultos han sujetado la materia de aguas, delicada y excepcional por su naturaleza y trascendentales consecuencias, a disposiciones particulares, muchas veces variables y cometidas a la jurisdicción de la policía, sobre todo en cuanto a su uso y distribución.

En el mismo sentido han procedido sin alteración Venezuela y España, como lo convencen las disposiciones siguientes. (Aquí la Corte hace alusión a la Ordenanza de

(10) V. al respecto sentencias de la Corte Federal y de Casación de 5 de mayo de 1.937, M. de 1.938; 15 de diciembre de 1.937, M. de 1.938, p. 551 y s.s.; 4 de abril de 1.938, M. de 1.939, T. I, págs. 481 y s.s. y 2 de diciembre de 1.942, M. de 1.943, p. 209 y s.s.

la Diputación Provincial de Aragua de 30 de diciembre de 1.856; la Ordenanza de la Diputación de Caracas de 10 de diciembre de 1.845; la Real Cédula de 21 de julio de 1.787 y los actos consiguientes hasta la resolución final del Capitán General Guillelmi de 30 de marzo de 1.789). Todo ello consecuencia natural de que según nuestras leyes, los ríos son de propiedad y uso público.

Lo mismo establece el Código Civil vigente, concordante con toda la legislación moderna, al decir en el artículo 344: Pertenece a la Nación... 3º los ríos, aunque no sean navegables, su álveo y toda agua que corre perennemente dentro del territorio venezolano”; pues aunque se refiere a limitaciones contenidas en la sección 3ª título 5º del Libro Segundo, éstas no restringen el principio general sentado, ni están tampoco contradichas por el Decreto de Aragua reclamado, para los casos en que pudieran hacerse lugar. El artículo 453 del Código que invocan en su apoyo los denunciadores, sólo asegura el uso del agua hecho hasta ahora legítimamente, es decir, conforme a derecho; y sin prejuzgar de caso concreto, es indudable que no puede llamarse en lo general uso legítimo aquel que envuelve la exclusión del mayor número de los partícipes, que en punto de río perenne, son todos los vecinos, mientras no se demuestre derecho preferente. Por tanto se declara, que no hay colisión... (9 de diciembre de 1.869, página 185 y s.s.).

COMPETENCIA DE LA CORTE

1.—... De modo pues que este Cuerpo es competente para conocer, no sólo cuando hay colisión de leyes, bien nacionales, bien de los Estados, (Atribución 9ª de la Constitución, sino también cuando éstos infringen la Constitución o las Leyes Nacionales (Arts. 2º y 3º de la Ley de 13 de junio de 1.865 sobre cumplimiento en los Estados de la Constitución Federal), y además, toda vez que los mismos Estados infringen los Decretos u órdenes del Ejecutivo Nacional y haya colisión entre algunos de estos actos y las Leyes de los Estados. Art. 5º), (16 de enero de 1.867, Pág. 148 y ss.).

2.—Considerando que el Decreto Ejecutivo de 19 de enero de 1.865 que organiza el Tribunal de Cuentas, y por

el cual se dispone en el art. 13 que en los juicios de cuentas sentenciará en tercera instancia la Alta Corte Federal cuando no sean conformes las sentencias de primera y segunda instancia, no es concordante con la ley de 25 de mayo de 1.867 que previene en el inciso 1º del artículo 4º que dicho Cuerpo conozca en última Instancia de los juicios de cuentas y de las causas de peculado contra los empleados en rentas nacionales, la Corte acuerda:

Los Tribunales que conozcan de estos juicios sin alterar el procedimiento que le marcan las disposiciones citadas o cualesquiera otras vigentes, no darán por ejecutadas sus sentencias mientras la Alta Corte Federal no conozca y falle en última Instancia en dichos juicios; a cuyo efecto le remitirán oportunamente los autos, háyase o no apelado de la sentencia y aun cuando sean conforme la de primera y la de segunda instancia. (11 de julio de 1.867, página 172 y s.s.).

3.—Esto por lo que toca a la relación que tengan entre sí las disposiciones legislativas enunciadas, única materia de la competencia de la Corte, pues por lo que respecta a las razones de conveniencia y demás apreciaciones políticas que se aducen en la indicada solicitud, la Corte no puede entrar a considerarlas. (19 de junio de 1.869, pág. 67 y s.s.).

4.—Si, pues, están vigentes los mencionados Decretos, y sus disposiciones no chocan ni con la Constitución Federal, ni con la última Ley de Inválidos hasta el punto de hacer imposible su ejecución, es claro que la Corte, por más que reconozca y lamente lo odioso de la condición que ellos establecen, no puede derogarlos, porque la Constitución no le ha dado esa facultad, privativa del Congreso, sino únicamente la de declarar cuál sea la ley vigente, etc., y en el presente caso, no existe esa colisión, pues de que las leyes o Decretos de Montepíos y Retiros Militares exijan hoy más requisitos o circunstancias que la de Inválidos para gozar de la gracia, no se deduce que las disposiciones de aquéllos choquen con la de ésta, teniendo como tienen diversos objetos. (2 de septiembre de 1.869, p. 130 y s.s.).

V. Consultas.

COMPETENCIA DE LOS ESTADOS

1.—El impuesto sobre la trasmisión de la riqueza, bien sea a título gratuito, bien sea a título oneroso, es uno de los más antiguos y conocidos en la historia de los sistemas tributarios y actualmente se halla establecido en Inglaterra, Francia, Prusia, Bélgica, España y en otros países civilizados, y también entre nosotros en la Ley de Registro vigente que en su artículo 31 impone la contribución de un cuarto por ciento en el registro de aquellos contratos en que se da o recibe o se ofrezca pagar alguna cantidad de dinero u otra cosa equivalente; y en las permutas, sobre el valor de las cosas permutadas. La contribución sobre las herencias, que grava la riqueza al pasar de una mano a otra por título lucrativo, tiene la ventaja de que no disminuye la fortuna adquirida, sino la que se va a adquirir, y el contribuyente la paga antes de estar habituado a gozar de la riqueza que se le trasmite; es, por consiguiente, de las menos sensibles, pues el mal negativo de no adquirir es mucho menor que el mal positivo de perder. Este impuesto no obstante que pesa como otros muchos sobre los capitales, es de los que ofrecen menos inconvenientes si se les impone con moderación, si se otorga un plazo al nuevo poseedor de modo que pueda pagarle lentamente con los frutos o rentas de la riqueza adquirida, y si se establece en razón inversa del derecho o de la esperanza que de suceder al difunto tuviere el nuevo adquirente, eximiendo de contribución a los herederos forzosos. Ni se diga que a virtud de ella el Fisco se hace copartícipe de la herencia, cercenándola en tanto cuanto sea el monto de la contribución, porque igual argumento puede hacerse respecto de los demás impuestos, pues todos ellos pesan más o menos directamente sobre la riqueza privada, decentando los capitales o las rentas en una proporción mayor o menor según el tamaño de la contribución.

Por lo que toca al segundo punto esto es, a la facultad de la Legislatura de Carabobo para establecer aquella contribución, la Corte encuentra que por virtud de lo dispuesto en los artículos 112 y 90 de la Constitución de la República, los Estados conservan en toda su plenitud la soberanía no delegada expresamente a la Administración General de la Nación, y que, en consecuencia, ellos pue-

den establecer, en uso de esa soberanía, las contribuciones que juzguen indispensables a las necesidades de su localidad, sin otra limitación que la contenida en las Bases de la Unión bajo los Nos. 4, 5, 6, 14 y 19. Ni la Ley Fundamental, ni ninguna otra dictada por la Legislatura Nacional ha determinado las materias imponibles por los Estados, ni ha fijado a éstos las reglas que deben observar en el establecimiento de sus sistemas tributarios. La forma misma negativa empleada en la redacción de los Nos. 4, 5, 6, 14 y 19 del artículo 13 da a entender, que fuera de los impuestos allí expresamente prohibidos, los Estados se reservaban la facultad de establecer cualesquiera otros; siendo de notar que en las atribuciones de la Legislatura Nacional no se encuentra consignado, de una manera expresa y general, la facultad de establecer contribuciones, pues se dice solo en la 3ª del Art. 43 que le corresponde "Organizar todo lo relativo a las Aduanas, cuyas rentas formarán el tesoro de la Unión, mientras se sustituyan con otros". (25 de junio de 1867, págs. 168 y s.s.)

Nota: La Corte declaró válida una Ley del Estado Carabobo en cuanto estableció un impuesto hereditario y nula, en cuanto alteraba el orden de suceder del Código Civil.—Hoy, naturalmente, la Ley sería nula en sus dos aspectos.

2.—El artículo 90 de la Constitución Federal establece, que todo lo que en ella no está expresamente atribuido a la Administración General de la Nación es de la competencia de los Estados. La Constitución del Estado Carabobo en su artículo 10, comete el ejercicio del Poder Municipal en cada Departamento al Concejo Municipal y a los agentes que esta Corporación designe, facultándola en su artículo 11 para organizar el Departamento y las Parroquias en todo lo relativo a su regimen económico o Municipal, y legislar, para los mismos, sobre todas aquellas materias que no se hayan reservado el Poder General o el del Estado en sus respectivas Constituciones.

Estas prescripciones deslindan, de una manera clara y terminante, la jurisdicción de los Cuerpos Legisladores que representan a la Nación, al Estado y al Municipio, dejando establecida formalmente la independencia de la esfera de acción peculiar a cada uno. Por ellas se ve en

este caso especial, que la Asamblea del Estado tiene limitadas sus facultades legislativas, de una parte, por las atribuciones que se reservó la Administración General, y de otra, por las que corresponden de un modo amplio a la Municipalidad; de manera, que encerrada la amplitud legislativa de la Asamblea del Estado entre los lindes jurisdiccionales de esos dos Poderes, tiene que ceñirse exclusivamente a las atribuciones que en una forma explícita y terminante le reservó la Constitución local. Entre éstas, no encuentra la Corte la que pueda autorizar a aquél Cuerpo para intervenir en la administración e inversión de las rentas privativas del Municipio, ni para dar reglas a los empleados de ese Poder en el desempeño de sus funciones, como tales; y en este caso se ve respetado por ambas Constituciones el principio de independencia y administración propia de los intereses seccionales que es la base principal del sistema federativo.

Se arguye contra estas conclusiones oponiéndoles el artículo 13 del Título 3º y los Nos. 9 y 26 de la Constitución vigente de Carabobo.

Antes de entrar al examen especial de cada uno de ellos, es preciso dejar consignado que toda interpretación legal debe tener por norte, para que sea acertada, la efectividad natural del intento conocido del legislador, debiendo desecharse como absurda toda inteligencia que dé un resultado contrario a su propósito. Planteado el sistema federativo en el país, y dictadas las Constituciones que se examinan con el preciso objeto de realizarlo y llevarlo en su desarrollo a su legítima forma, a su más pura expresión, es en servicio de ese principio que deben traducirse las disposiciones que puedan parecer ambiguas u obscuras en las leyes, desestimando en absoluto toda conclusión que no esté en armonía con el sistema.

Por esto es que, si la Asamblea Legislativa tiene por el Nº 26 del Art. 23 la facultad de legislar sobre todos los asuntos que no estén reservados por el Pacto General, no se reputa que alcanza aquella facultad hasta la administración e inversión de las Rentas Municipales: primero porque invadiría la esfera independiente de la Municipalidad, que establece la misma Constitución, y segundo, porque esa facultad está limitada por el Artículo 11 que

atribuye al Concejo Municipal la de legislar, para su Departamento, sobre todas las materias que no haya reservado la Constitución a la Asamblea Legislativa. Tan claro es esto, que si se hubiera de reputar como de extensión absoluta la aptitud legislativa que concede el N^o 26 a la Asamblea, fuera de las reservas del Gobierno General, no se le encontraría significación alguna al Artículo 11, que sería absurdo, y absurda también la facultad legislativa de los Concejos, que no tendrían materia sobre la cual legislar.

Por esto es también que la atribución 9^a de establecer impuestos y contribuciones concedida a la Asamblea del Estado, es inaplicable en este caso; porque con esos pechos no se puede gravar a las Entidades seccionales que representan los intereses públicos de otro género, pues que bastaría esa sola facultad para que se pudiera llegar al caso de arruinar la existencia de esas Entidades y anular su acción. Si por medio de una disposición expresa facultara la Constitución a la Asamblea para pechar las Rentas Municipales, como se encuentra establecido en algún otro Estado, no podría entonces fallarse nada en contrario de una prescripción terminante; pero en el caso presente, no hay otra luz que la que de sí arroja la forma de Gobierno establecido.

Y en fin, las comisiones que puede conferir la Asamblea Legislativa a los empleados municipales y que éstos están en la obligación de desempeñar, no puede entenderse que se refieran a modo y formalidades para ejercer las funciones naturales de su oficio, porque dar tales reglas solo corresponde al Concejo, que es el administrador y regulador del Municipio.—(13 de mayo de 1.869, págs. 41 y s.s.)

3.—La Corte encuentra manifiesta la colisión denunciada, y como no están autorizados los Estados para modificar, alterar, ni corregir la legislación civil, de la Nación, que ha de ser una para todos ellos, se declara vigente el Código Civil.—(19 de octubre de 1.869, pág. 166 y s.s.)

4.—Aunque en la sentencia se llama destierro la pena impuesta a G., no es sino confinación, por cuanto se

determina el lugar en que debe cumplirla, y quedaría sin efecto si el reo estuviera en libertad de abandonar la ciudad de Mérida, de donde se deduce que la sentencia exige para que aquella no sea ilusoria, que las autoridades de esta localidad se constituyan en vigilantes de su persona.—Pero la Corte observa que la Constitución Federal no autoriza a un Estado para imponer a otro semejante obligación, constituyendo a sus funcionarios en agentes de una administración extraña, por lo cual declara que el Estado Mérida no está obligado a recibir en su territorio a J. F. G. confinado por los Tribunales del Yaracuy.—(4 de noviembre de 1.869, pág. 173 y s.s.)

C O N S U L T A S

1.—Que entre las materias que son de la competencia de la Alta Corte Federal, según el Art. 89 de la Constitución y las que le atribuye el Art. 4^o de la Ley de 25 de mayo de 1.867, Orgánica de este Alto Cuerpo, no se encuentra la de resolver las consultas que le dirijan los Tribunales de los Estados en materia de administración de justicia; y como por otra parte el Art. 105 de la Constitución General prohíbe a toda Corporación o autoridad el ejercicio de cualquier función que no le esté conferida por la Constitución o las leyes, la Alta Corte declara que carece de atribuciones para resolver el punto consultado. (18 de febrero de 1.869, págs. 12 y s.s.)

En igual sentido Acuerdo de 23 de febrero del mismo año, pág. 14 y s.s.

2.—Examinados debidamente los hechos narrados, se declara, sin violencia, que todo lo ocurrido en el Estado Trujillo, desde el 1^o de enero en adelante entre su Presidente y la Legislatura, reconoce por causa el desacuerdo político en que estaban aquellas dos autoridades, y no el choque o colisión de las leyes expedidas constitucionalmente por la Legislatura, único caso en que los actos ejecutados por los Estados salen de su natural jurisdicción y son revisables por los Poderes Nacionales. Tal es la inteligencia a que se presta la atribución 9^a del artículo 189 de la Constitución General, por lo que la Corte se declara incompetente.—(2 de marzo de 1.869, pág. 18 y s.s.)

DEROGATORIA DE LAS LEYES

1.—Con detenido examen de estas disposiciones observa esta Corte: que por un principio inconcuso de legislación universal, sin excepción en todos los tiempos, la ley posterior deroga la anterior en cuanto le sea contraria. Publicada, pues, en abril del corriente año, la Constitución de la Unión Venezolana, que es la suprema ley en lo político y civil de los Estados que formaron el Pacto de Unión con que principia, las leyes y decretos de fecha anterior que se le opongan, han quedado revocados de hecho y de derecho.—(30 de septiembre de 1.864, pág. 33 y s.s.)

ELECCIONES

1.—La Corte ha visto con detenido examen tan delicada cuestión y guiada por la prudencia ha meditado mucho el caso con el deseo de impedir oportunamente en los Estados la facilidad de desbaratar ad libitum sus actos políticos legítimos: facilidad que podría con frecuencia dar causa a la perturbación del orden, a la inconsistencia e irrisión del sagrado derecho de elegir y ser elegido y a las reyertas cuasi anárquicas de las ambiciones locales. Con este cuidado, y apreciando los luminosos razonamientos consignados en el Informe del Vocal... encargado de abrir concepto en la materia, observa en primer lugar: que si bien es incuestionable que los Estados tienen el derecho de darse sus Senadores y Diputados para el Congreso General de la Unión en la forma y por el tiempo prescrito en la Constitución, no tienen el de alterar la duración calificada de dos y cuatro años establecido terminantemente por los Arts. 21 y 27 de la Constitución en que deben permanecer los Diputados y Senadores desempeñando el cargo público aceptado en servicio de la Nación, y gozando del honor y confianza con que fueron favorecidos por actos políticos, solemnes, perfectos y consumados legítimamente y de los cuales, sin injuria, no pueden ser privados sino en los casos de nulidad de la elección o por resultado necesario de un juicio formal. Y en segundo lugar observa: que tampoco pueden los Estados dictar leyes con fuerza retroactiva, sin pugnar de un modo manifiesto con el artículo 60 de la Constitución. Y con tan alta razón sostenida desde muy antiguo en los principios

de legislación universal, porque semejantes leyes siempre serán invasoras y expoliatorias de derechos adquiridos... Así lo declara la Alta Corte Federal en uso de la atribución 9ª que le concede la misma Constitución, y además como efecto necesario de la colisión decidida declara que, en cuanto a las elecciones de Senadores y Diputados por el Estado de Cojedes para el período constitucional que comenzó en 20 de febrero último, rige en sus efectos legítimamente consumados la ley porque se hicieron dichas elecciones.—(19 de octubre de 1.865, pág. 93 y s.)

2.—En general creo que cualquiera que sea la autoridad o cuerpo del Estado a quien se conceda poder para anular las elecciones de Senadores y Diputados, ha de hacer uso de él antes que los electos o algunos de ellos hayan tomado asiento en las Cámaras. Esta creencia, que es de buen sentido y conforme a las reglas y principios comunes, y al sistema federativo adoptado en la República, está fundada en los artículos 20, 21, 25 y 27 y en el número 7º del artículo 35 de la Constitución Nacional. Para mayor claridad voy a copiar esas disposiciones.—Artículo 20: Para formar la Cámara de Diputados cada Estado elegirá uno por cada veinticinco mil habitantes y otro por un exceso que pase de doce mil. También elegirá igual número de suplentes.—Artículo 21: Los Diputados durarán en sus funciones dos años y se renovarán en su totalidad.—Artículo 25: Para formar esta Cámara cada Estado elegirá dos Senadores principales, y para llenar las vacantes, dos suplentes.—Artículo 27: Los Senadores durarán en sus destinos cuatro años y se renovarán por mitad. Cuando por alguna razón se nombraren en su totalidad, se elegirá uno por dos años.—Artículo 35.—7: Las Cámaras tienen el derecho... de calificar sus miembros y oír sus renunciaciones. El primero y segundo prescriben el uso de un derecho con el fin de formar las Cámaras de Diputados y Senadores; derecho que una vez ejercido en cada período, y obtenido el fin que se propuso el legislador, no puede repetirse sino pasado el tiempo de los Senadores y Diputados nombrados, y que señala el segundo y el cuarto. En cuanto al número 7º del artículo 35, por él toca a las Cámaras calificar sus miembros y oír sus renunciaciones; lo que presupone la firmeza de los actos eleccionarios, porque una vez calificados están fuera de toda otra jurisdicción extraña por lo que mira al carácter de tales

miembros del Congreso.—(5 de agosto de 1.866, páginas 103 y s.s.)

EJECUCION DE CONTRATOS

1.—La referida ley de 19 de mayo último no contiene un sólo artículo en que se ordene la violación de los contratos: no puede, por consiguiente, estar en pugna con las disposiciones del Código Civil, o sean los preceptos generales del derecho que establecen el cumplimiento de aquéllos. Acaso el Ejecutivo Nacional encuentra dificultades en la ejecución de la citada ley, derivadas de los compromisos contraídos en el convenio rescisorio de 9 de noviembre de 1.865, porque alguno o algunos de los artículos de aquélla no están en armonía con otro u otros de éste; pero sean cuales fueren tales dificultades, no toca a este Cuerpo allanarlas... (5 de agosto de 1.869, pág. 103 y s. s.)

2.—En vista de estos antecedentes, la Corte observa, que no es de su competencia la solución de la dificultad o conflicto que se presenta, puesto que él proviene, no de colisión de dos actos legislativos, sino de un precepto legislativo nuevo que se roza con compromisos anteriores por efecto de operaciones legítimas, sin duda, pero de carácter meramente administrativo. Las dos leyes de 1.854 autorizan para contratar caminos en cuyo pago puede entrar el producido de una tarifa ulteriormente convenida entre la empresa y el Gobierno; y la de 19 de mayo próximo pasado fija una tarifa general de peajes para todas las vías que declare nacionales el Ejecutivo, en lo cual no encuentra la Corte contradicción alguna. Y por lo que respecta al contrato de 1.865 aunque tuviera la eficacia de acto legislativo, tampoco impediría la ejecución de la mencionada ley de 19 de mayo sobre vías nacionales, porque aquél es un acto especial y ésta una disposición general.—(9 de septiembre de 1.869, pág. 139 y s.s.).

FORMALIDADES EN LAS DENUNCIAS

1.—...Y como observa la Alta Corte que no consta la autenticidad de los actos legislativos argüidos de colisión, por hallarse solamente insertos en el periódico "El Federalista", que no es registro oficial, ni órgano autori-

do para la publicación de las leyes, acordó suspender el conocimiento del asunto.—(15 de noviembre de 1.864.—En igual sentido decisión de 17 de noviembre de 1.864, págs. 40 y s.s.).

GARANTIAS INDIVIDUALES

1.—Expedida por la Legislatura del Distrito una Ley fijando el precio a que deben venderse la carne, el pan y surtido de harina de trigo, el papelón y el pescado, el Ejecutivo Nacional ha ocurrido a esta Corte pidiendo declare si está en colisión con las leyes nacionales, y varios ciudadanos han reclamado contra ella por considerarla perjudicial al pueblo.

La Constitución de la República, que es la ley suprema y a la cual todas las demás se hallan subordinadas, por el artículo 14 garantiza a los venezolanos la propiedad y la libertad de industria, y la ley del Distrito en cuestión es enteramente contraria a ambas.

Lo es a la propiedad porque garantizada con todos sus derechos, el principal y acaso el fundamento de los demás, es la libre enajenación que quedaría anulada desde el momento en que el precio fuera pautado. Cada uno tiene el indiscutible derecho de vender lo suyo por el precio que quiera, sin otra traba que la voluntad del comprador: cada uno puede libremente valorar su propiedad con arreglo al mérito de ella, a su necesidad o la del comprador y aun las circunstancias del contrato; y para ello debe gozar de plenísima libertad sin que autoridad o ley alguna pueda prescribirle reglas que coarten tan sagrado derecho. Sujeta la propiedad a las diversas contribuciones decretadas por la autoridad legislativa y gravados los artículos de comercio con diferentes impuestos, tócale al vendedor calcularlo todo para fijar de antemano al precio y someterlo a la consideración del comprador. Toda traba en este sentido, es odiosa, contraproducente y contraria a la Constitución.

Lo es a la libertad de industrias porque tal garantía descansa sobre el derecho que cada individuo tiene de estimar su trabajo y el producto de sus cálculos, sacrificios y afanes que sólo puede ser regulado por la competencia

entre los industriales, la mayor o menor bondad del artículo y la mayor o menor demanda de los consumidores. Si hubiera derecho para fijarle precio a los artículos a que la ley se contrae, lo habría también para hacerlo con las obras del artesano, las mercancías del comercio, los frutos de la agricultura, etc., etc., y en tal caso no habría libre industria y por consiguiente libre comercio, pues todo descansa sobre el libre precio. Así es, que la ley en cuestión que en tiempos extraordinarios como un sitio, una epidemia, sería laudable y admisible, hoy es, además de inconstitucional, pues que contraría las garantías 2ª y 8ª, notablemente perjudicial, y contraria a los fines que ella se propusiera.

Opuesta como es, pues, dicha ley a la Constitución General, claro está que hay una colisión, en cuyo caso no puede regir la primera, pues que es la ley fundamental la que prevalece. Por tanto, y en uso de la atribución que esta Corte tiene por el Art. 15 del Decreto Orgánico y de su poder regulador de la legislación del país, conforme a la letra y espíritu de la atribución 9ª del artículo 89 de la Constitución, así lo declara.—(22 de agosto de 1.864, páginas 25 vuelto y 26 del Libro de Actas, etc.).

Nota: Este fué el primer fallo dictado por la Alta Corte Federal en materia de colisiones, y quizás el primero dictado por los Tribunales de Venezuela sobre la materia.

2.—Para demostrar que los mencionados Decretos no quebrantan las garantías individuales que son la base fundamental de la Constitución, basta considerar que el legislador puede establecer las reglas y condiciones que estime convenientes para conceder o negar las gracias, premios o recompensas que tenga a bien acordar, sin que al proceder de este modo quebrante las garantías individuales, ni ataquen la igualdad, toda vez que admite a participar de aquella gracia a todas las personas en quienes concurren las circunstancias que él requiera. (2 de septiembre de 1.869, pág. 130 y s.s.).

IMPUESTOS (CONSUMO, TRANSITO Y DIFERENCIAL)

1.—Que el número 1º del artículo 10 del Decreto sobre Rentas del Estado Cojedes, colide con la Base 5ª del

artículo 13 de la Constitución General, pues aquel gravaba el acto de entrar a Cojedes efectos y mercancías gravados ya con contribución aduanera, antes de ofrecerse al consumo. Que también colide con la Base 19 del Pacto de Unión, los números 2, 4 y 6 del artículo 2º del mismo Decreto en la parte en que impone mayor contribución a los productos tabaco, aguardiente, azúcar de otros Estados introducidos en el de Cojedes, que a los productos de la misma especie de este Estado, quedando por tanto sin fuerza legislativa el impuesto diferencial. Y finalmente declara, que no hay colisión... en los demás incisos.—(31 de octubre de 1.865, pág. 95 y s. s.).

2.—Del contexto de las precedentes disposiciones corroboradas con el informe evacuado por el Presidente del Estado de Nueva Barcelona, a excitación de esta Alta Corte, aparece: que el impuesto establecido por el Decreto Legislativo de fecha 15 de julio próximo pasado, de que se ha hecho referencia, sobre las mercancías y demás efectos que se introduzcan en aquel Estado provenientes de otro Estado o del extranjero, es una contribución de consumo impuesta en el acto de expendirse el artículo gravado; sin que obste el hecho de cobrarse sobre las facturas originales, porque la forma que se adopte para cobrar una contribución no altera de modo alguno la naturaleza de esta. La obligación que se han impuesto los Estados por el inciso 5º del artículo 13 de la Constitución General se limita a no gravar, antes de haberse ofrecido al consumo, los productos que lo hayan sido con impuestos nacionales; y como se ve en el presente caso, el impuesto establecido por la Legislatura de Barcelona es en el acto de ofrecerse al consumo el artículo gravado; impuesto que ha tenido por objeto reemplazar el municipal, puesto que por el artículo 7º se prohíbe a las Municipalidades gravar los efectos que hayan pagado la indicada contribución de cinco por ciento.

Los Estados, en el libre ejercicio de su soberanía, no tienen otro límite que los que ellos mismos se han impuesto y están contenidos en la Carta Fundamental. Ellos tienen en consecuencia, la facultad absoluta de establecer el sistema tributario que juzguen más conveniente, consultando las costumbres, la población, las riquezas y demás

circunstancias de su respectiva localidad, siempre que no pugnen con alguno de los preceptos establecidos en el Pacto de Unión, y si, como se deja dicho, el impuesto cuestionado lo ha sido en el acto de ofrecerse al consumo los artículos introducidos en el Estado de Nueva Barcelona, es claro que la Legislatura de éste, al establecer aquella contribución, ha obrado en el pleno ejercicio de sus atribuciones, sin traspasar la órbita que le señala la Constitución General de la República.—(6 de marzo de 1.866, pág. 111 y s.s.).

3.—Se comprometieron los Estados, al sancionar el Pacto de Unión, por la Base 5ª: “A no sujetar a contribuciones antes de haberse ofrecido al consumo los frutos que hayan sido gravados con impuestos nacionales” y por la Base 6ª. “A no imponer contribuciones sobre los efectos y mercancías de tránsito para otro Estado”. Contra estas estipulaciones la Ley de Guayana gravó la introducción por agua o por tierra del algodón, café, cacao, cueros y otros artículos que están gravados con impuestos nacionales, sin que pueda sostenerse que tal impuesto haya sido establecido al acto de ofrecerse al consumo el artículo gravado, porque disponiéndose que los Capitanes o patronos de los buques que conducen dichos artículos afiancen el derecho antes de descargar, es claro que la contribución se cobra cuando se introducen las mercancías y no cuando se ofrecen al consumo. Se agrega a esta falta la muy remarcable de gravar las mercancías de tránsito, como es lógico considerarlo desde luego que el artículo 17 de la citada ley previene que todos los efectos gravados en ella, que se introduzcan en el Estado, bien sea por agua o por tierra, y que se desembarquen, trasheden o depositen pagarán el derecho establecido.—(8 de junio de 1.867, pág. 164 y s.s.).

4.—Los gobiernos de los Estados tienen la facultad de establecer impuestos para atender a los gastos del servicio interior y a los de progreso general, dentro de los límites que se señalaron en el Pacto de Unión. El Decreto de 4 de mayo (del Presidente del Estado Barcelona) es contrario a la Constitución Nacional, desde que fijó la contribución sobre las mercancías ya gravadas con impuestos nacionales, sin que antes se llenara el requisito de que fueran ofrecidas al consumo. Esta condición es-

establecida en la Base citada no se presume cumplida por el hecho de que la mercancía se lleve al lugar donde va a consumirse; se requiere que preceda el ofrecimiento de que es con aquel objeto. También en el Decreto referido se encuentran disposiciones que son contrarias a las leyes que establecen el regimen para la importación y para el comercio de cabotaje, y son las que previenen que los buques no descarguen mientras los Capitanes o patronos no obtengan el correspondiente permiso de la autoridad civil, del Estado. La organización de las Aduanas y su regimen, corresponden exclusivamente a la Legislatura Nacional... (8 de junio de 1.867, pág. 164 y s.s.).

5.—En efecto, la medida del Concejo Municipal del Departamento Fraternidad que la Legislatura aprobó y que por tal acto se convirtió en Ley del Estado, está en abierta colisión con los incisos 4º y 5º del artículo 13 de la Constitución, que prohíben se restrinjan con impuestos la navegación de los ríos que no han exigido canalización artificial, y que se sujete a contribuciones, antes de haberse ofrecido al consumo, los productos que hayan sido gravados con impuestos nacionales; puesto que los ríos Catatumbo y Escalante son navegables sin el artificio de la canalización, según está consignado en el informe dado por el Presidente del Estado, y atendiendo asimismo a que el café y el cacao vienen de otros Estados al del Zulia sometidos a dicho impuesto, pagan una contribución nacional... Además, la Ley General de 28 de mayo de 1.867, explicatoria de los números 4, 5 y 6 y 14 del citado artículo 13, viene a persuadir más que es inconstitucional el impuesto reclamado.—(27 de julio de 1.867, página 174 y s.s.).

LEYES VIGENTES

1.—Por otra parte se observa que la ley del 1º de mayo de 1.854 sobre privilegio, fué considerada sin vigor... Y como dicho Gobierno Provisional, en virtud de las facultades de que estaba investido pudo hacer legítimamente tal declaratoria, quedó la ley sin efecto; y por consiguiente no se está en el caso de la atribución 9ª del artículo 89 de la Constitución.—(12 de octubre de 1.869, página 162 y s.s.).

circunstancias de su respectiva localidad, siempre que no pugnen con alguno de los preceptos establecidos en el Pacto de Unión, y si, como se deja dicho, el impuesto cuestionado lo ha sido en el acto de ofrecerse al consumo los artículos introducidos en el Estado de Nueva Barcelona, es claro que la Legislatura de éste, al establecer aquella contribución, ha obrado en el pleno ejercicio de sus atribuciones, sin traspasar la órbita que le señala la Constitución General de la República.—(6 de marzo de 1.866, pág. 111 y s.s.).

3.—Se comprometieron los Estados, al sancionar el Pacto de Unión, por la Base 5ª: “A no sujetar a contribuciones antes de haberse ofrecido al consumo los frutos que hayan sido gravados con impuestos nacionales” y por la Base 6ª. “A no imponer contribuciones sobre los efectos y mercancías de tránsito para otro Estado”. Contra estas estipulaciones la Ley de Guayana gravó la introducción por agua o por tierra del algodón, café, cacao, cueros y otros artículos que están gravados con impuestos nacionales, sin que pueda sostenerse que tal impuesto haya sido establecido al acto de ofrecerse al consumo el artículo gravado, porque disponiéndose que los Capitanes o patronos de los buques que conducen dichos artículos afiancen el derecho antes de descargar, es claro que la contribución se cobra cuando se introducen las mercancías y no cuando se ofrecen al consumo. Se agrega a esta falta la muy remarcable de gravar las mercancías de tránsito, como es lógico considerarlo desde luego que el artículo 17 de la citada ley previene que todos los efectos gravados en ella, que se introduzcan en el Estado, bien sea por agua o por tierra, y que se desembarquen, trasborden o depositen pagarán el derecho establecido.—(8 de junio de 1.867, pág. 164 y s.s.).

4.—Los gobiernos de los Estados tienen la facultad de establecer impuestos para atender a los gastos del servicio interior y a los de progreso general, dentro de los límites que se señalaron en el Pacto de Unión. El Decreto de 4 de mayo (del Presidente del Estado Barcelona) es contrario a la Constitución Nacional, desde que fijó la contribución sobre las mercancías ya gravadas con impuestos nacionales, sin que antes se llenara el requisito de que fueran ofrecidas al consumo. Esta condición es-

tablecida en la Base citada no se presume cumplida por el hecho de que la mercancía se lleve al lugar donde va a consumirse; se requiere que preceda el ofrecimiento de que es con aquel objeto. También en el Decreto referido se encuentran disposiciones que son contrarias a las leyes que establecen el regimen para la importación y para el comercio de cabotaje, y son las que previenen que los buques no descarguen mientras los Capitanes o patronos no obtengan el correspondiente permiso de la autoridad civil, del Estado. La organización de las Aduanas y su regimen, corresponden exclusivamente a la Legislatura Nacional. . . (8 de junio de 1.867, pág. 164 y s.s.).

5.—En efecto, la medida del Concejo Municipal del Departamento Fraternidad que la Legislatura aprobó y que por tal acto se convirtió en Ley del Estado, está en abierta colisión con los incisos 4º y 5º del artículo 13 de la Constitución, que prohíben se restrinjan con impuestos la navegación de los ríos que no han exigido canalización artificial, y que se sujete a contribuciones, antes de haberse ofrecido al consumo, los productos que hayan sido gravados con impuestos nacionales; puesto que los ríos Catatumbo y Escalante son navegables sin el artificio de la canalización, según está consignado en el informe dado por el Presidente del Estado, y atendiendo asimismo a que el café y el cacao vienen de otros Estados al del Zulia sometidos a dicho impuesto, pagan una contribución nacional. . . Además, la Ley General de 28 de mayo de 1.867, explicatoria de los números 4, 5 y 6 y 14 del citado artículo 13, viene a persuadir más que es inconstitucional el impuesto reclamado.—(27 de julio de 1.867, página 174 y s.s.).

LEYES VIGENTES

1.—Por otra parte se observa que la ley del 1º de mayo de 1.854 sobre privilegio, fué considerada sin vigor. . . Y como dicho Gobierno Provisional, en virtud de las facultades de que estaba investido pudo hacer legítimamente tal declaratoria, quedó la ley sin efecto; y por consiguiente no se está en el caso de la atribución 9ª del artículo 89 de la Constitución.—(12 de octubre de 1.869, página 162 y s.s.).

MILICIA NACIONAL

1.—... Si pues, el artículo 99 de la Constitución declara que todos los elementos de guerra existentes pertenecen al Gobierno Nacional; que los parques serán creados por una Ley nacional; que estos parques serán custodiados por un empleado que nombre el gobierno de la Unión, y posteriormente, la Ley de 12 de junio crea parques nacionales en cada uno de los Estados (Ley de 12 de junio de 1.865) y faculta ampliamente al Ejecutivo de la Nación para su establecimiento y organización, es claro que los Estados no se han reservado ni tienen la facultad de crear parques de su exclusiva pertenencia. Ni tendría objeto semejante facultad, porque no siendo los Estados una cosa distinta de la Nación, sino que por el contrario hacen parte de ella, el depósito de armas existentes en cada Sección o Estado sirve así para su propia defensa no menos que para la de aquélla, puesto que la injuria inferida a uno de ellos es una ofensa hecha a la Nación.

Ni se diga que el Estado Guayana ordenando la compra de quinientos fusiles no ha querido establecer un parque, porque si parque se llama el sitio o paraje en que se reúne el material de guerra, la reunión de quinientos o más fusiles con su correspondiente equipo, constituye un parque en cualquier lugar en que sean depositados.

A la verdad, son cosas bien distintas la organización de la milicia y el armamento de ella, o mejor dicho en la organización de la Milicia no se comprende el acto de poner las armas en mano, y por consiguiente, del artículo constitucional (el 93) que autoriza a los Estados para organizar su Milicia, no se deduce que tengan la facultad de comprar armas para establecer parques o depósitos diversos de los existentes allí a cargo de un empleado nacional. (16 de enero de 1.867, pág. 148 y s.s.).

P R E S U P U E S T O

1.—Las leyes de presupuesto para gastos públicos tienen la duración del año para que son expedidas, pudiendo hacerse alteraciones parciales en su curso por Decretos u otras Leyes que con él se relacionen, según lo exijan el estado del tesoro o el cambio de naturaleza en

los negocios u objeto a que se aplican sus respectivas partidas; pues no siendo el Presupuesto otra cosa que la indicación general de los gastos acordados en actos diferentes y separados, queda naturalmente subordinado a las leyes y decretos que le sirven de base, y sigue la suerte de éstos siempre que en ellos se haga alguna reforma. Por consiguiente, la rebaja de las asignaciones de los Ministros de la Corte Suprema por la Ley de Sueldos vigente, derogatoria a la que sirvió de base a la partida respectiva del presupuesto para 1.865, no causa nulidad en esta ley, que conserva su vigor en lo general de sus disposiciones hasta concluir el año para que fué dada, sino que altera la erogación del gasto, reduciéndola a menor cantidad. Por tanto, la Alta Corte Federal, en uso de la atribución 9ª del artículo 89 de la Constitución, declara: que no hay colisión en las leyes referidas, y que están vigentes las de Sueldo y la de Presupuesto del corriente año en el sentido que se deja explicado.—(27 de julio de 1.865, página 80 y s.s.).

REINTEGRO DE IMPUESTOS

1.—La devolución a los reclamantes de las sumas que pagaron por virtud de dicha tarifa (la de impuestos del Concejo Municipal del Departamento Fraternidad del Estado Zulia, declarada nula) hasta la fecha de aquella declaratoria, no es materia de la competencia de la Corte Federal, sino de las autoridades del Estado Zulia, adonde podrán ocurrir los interesados.—(12 de octubre de 1.867, pág. 181 y s.s.).

Escrituraciones y Registro Público

(Conferencia en el Colegio de Abogados del
Distrito Federal).

Escribanías y Registro Público

(Conferencia en el Colegio de Abogados del
Distrito Federal).

Según Las Partidas, Escribano es “el ome que es sabidor de escriuir”. Lógicamente, la definición transcrita atiende más al concepto literal del vocablo que al verdadero contenido del oficio; pero ciertamente, las personas que desempeñaban tales funciones disponían de una cultura que en la mayoría de los casos podríamos considerar como rudimentaria. No obstante lo expuesto, esta Institución tuvo en un tiempo suma amplitud, y abarcaba todo cuanto se refería a la fe pública. A pesar de que había Escribanos que tenían cierto carácter de funcionarios, como eran los de la Cámara Regia, la mayoría eran individuos particulares para los cuales la única intervención del Estado consistía en la institución del oficio. Eran estos los Escribanos Públicos, y a los cuales me refiero.

Los Escribanos formaban un gremio, tanto en la Metrópoli como en las tierras ultramarinas, de tal manera que si los Cabildos nacieron espontáneamente con las ciudades, igual cosa podríamos decir de las Escribanías. Apenas un cuarto de siglo después de fundada la ciudad de Caracas, empezaron a llegar a ésta aquellos individuos. En número limitado, ya para el año de 1836 se cuentan diez o doce, exigua cantidad si se tiene en cuenta que determinadas ciudades de España, naturalmente que con mayor población, contaban ciento cincuenta y más. Las Leyes de Indias los limitaron. El Escribano, al principio de su registro, indicaba el número que le correspondía: por esta razón se les llamaba también “Escribanos de Número”.

La pobreza de algunas ciudades, que no daban los suficientes emolumentos, impedía que existieran Escribanos en ellas: en este caso, los Justicias desempeñaban dicho oficio. Así se observa que en ocasiones los Alcaldes y Gobernadores de Provincias, instruían justificativos, y como este oficio era propio de los Escribanos se hacía constar al fin la correspondiente salvedad, o sea, de que no había Escribanos en el lugar. En 1.780, un Escribano de Guayana, pedía que se le diera un subsidio por el Real Erario, "hasta que el comercio marítimo sufragara lo que gastase a su manutención", (1). Daba a entender igualmente la pobreza de ciertas Escribanías el hecho de que en 1774, en Barcelona, las dos Escribanías que había se servían por arrendamiento, "a causa de que aunque fueron sacadas a pregón para su venta, no avía parecido postor alguno, que la de San Felipe de Austria y San Balthazar de los Arias y la Villa de Aragua avían cada una por dotación un escribano numerario y de cabildo, pero que en la actualidad estaban vacantes por falta de quien las comprase o arrendase, por cuyo motivo los asuntos judiciales se autorizaban por sus justicias... y que en los demás pueblos y lugares de aquella Provincia no había escribanía alguna" (2). Más tarde el Rey solicitó la lista de las mismas en toda la Capitanía para proveer lo más conveniente en el caso. Algunas veces estos oficios se arrendaron, en un lapso de cinco años, por cien reales en todo el tiempo (3).

Los Oficios de Escribanos se obtuvieron en los primeros tiempos por concesiones de la Corona a personas que en América habían desempeñado ciertos cargos de utilidad real; posteriormente una Real Cédula ordenó que sólo se obtendrían por compra, o por cesión de su propietario. La Ley 24, título 20, Libro VIII de la Recopilación de Indias fija los pormenores de semejante operación: vacante un puesto de Escribano, se le otorgaba al mejor postor en venta pública. El Capitán General o Gobernador, daba la institución al adquirente, pero el expediente debía pasar a España para su ratificación y expedición del título definitivo. Existen en nuestro Archivo Nacional expedientes completos sobre la materia.

(1).—Real Cédula de 1780.—Archivo Nacional.

(2).—Real Cédula de 1780.—Archivo Nacional.

(3).—Real Cédula de 1780.—Archivo Nacional.

Tenía además, como carga, el Oficio de Escribano la media anata, o sea la mitad del sueldo que produjera en el curso del primer año. El Real Erario obtenía sumas de alguna consideración por este respecto.

Las condiciones requeridas para ser Escribano, eran las siguientes: 1º Ser libre; 2º Ser cristiano; 3º Ser prudente; 4º Saber escribir; 5º Ser vecinos de la población y legos, y 6º Tener dos años de práctica y veinticinco años de edad.

Como expuse antes, los Escribanos llevaban todo cuanto se refería a la fe pública general; más tarde se separó la fe pública judicial de la extrajudicial; pero esta separación fué obra de la República, porque España la adoptó por Ley de 1862. Así, en los más recientes expedientes de Escribanos se notan actuaciones de carácter extrajudicial: de aquí se desprende la importante misión que desempeñaron en la vida jurídica de los pueblos aquellos individuos.

Todos éstos documentos se extendían en un principio en papel común, "pero a partir de 1638 el papel timbrado quedó establecido en América, como lo estaba en España. Desde entonces toda acta pública, todo contrato, todo escrito judicial, debía hacerse en papel timbrado". (4).

Es interesante observar el perfeccionamiento de dicha institución en Venezuela. De los primeros expedientes, o sean de los de 1595, a los últimos hay notables diferencias en cuanto a organización. Las graves dificultades que se presentaban en la búsqueda de los otorgantes, ahora no existen, porque los Registros de los Escribanos van precedidos de un índice general, origen del Índice de Otorgantes que separadamente llevan nuestras Oficinas de Registro. Es estupendo el avance de dos siglos que duraron entre nosotros las Escribanías, y sin temor a errar, la República recibió un material magnífico para construir su actual institución de la fe pública extrajudicial. Es por esto que esta institución es propiamente nuestra, y son contados los casos de los que dudan de su eficacia. No se crea que nuestro Registro Público es una obra separada

(4).—Depons.—Viaje a la Parte Oriental de Tierra Firme.—Trad. española.

de la tradición; al contrario, sus raíces están prendidas en las capas de nuestra estratificación social y de nuestra primigenia organización jurídica; tiene mucho de nuestra vida remota, de suerte que en la interpretación de nuestra Ley de Registro el factor histórico sería de incalculables beneficios. Y entre nosotros, aquel principio de construcción legal es tanto más valedero, cuanto que a diario observamos, ora en el derecho público, ora en el privado, la inaplicabilidad de normas que importamos de países de culturas multiseculares, pero distintos, y que entre nosotros son normas desarraigadas. Acaso la Ley de Registro y sus antecedentes inmediatos —las Escribanías— sea una de las pocas leyes venezolanas, en el sentido integral del vocablo, arraigada y experimentada durante siglos en nuestro propio medio. Se puede decir que el principio innovador del derecho ha respetado el principio tradicional del derecho; o dicho de modo más particular, la institución de la fe pública ha permanecido constante, y las normas reguladoras han seguido las necesidades e imperativos de los tiempos. Yo creo que esta institución de bien ha de ser indestructible como el Estado.

Hay un punto en este análisis histórico que merece la más viva atención: la cuestión de la publicidad de las hipotecas, estrechamente unida al Oficio que analizo.

La hipoteca, como instrumento del crédito, debe reunir las condiciones de especialidad y publicidad, ya que uno y otro interesan a las partes contratantes. Este trabajo estudia sólo el segundo elemento.

Entre las hipotecas de la antigüedad, a lo menos la hipoteca romana, estaba desprovista de todo elemento que la hiciera conocer de los interesados en determinada operación, y desde entonces se resentía el crédito de tal defecto. Las Siete Partidas, en este particular, como en otros muchos, siguieron la tradición romana, de suerte que podríamos decir que en este estado de la legislación española la hipoteca se podía constituir sólo consensu, pues no necesitaba de documento público y su prueba, en consecuencia, podía hacerse por medio de testigos.

La más antigua legislación española sobre publicidad de la hipoteca data de las pragmáticas de los años de 1539

y 1558, en donde los reyes ordenaban que para evitar pleitos y confusiones se estableciera en cada cabeza de jurisdicción una persona que tuviera un libro en el que se registraran los contratos que contuvieran gravámenes hipotecarios o censuarios. Esta legislación, al parecer, no llegó a cumplirse, a lo menos se cumplió en parte, pues la pragmática de 1713 anota que “de la inobservancia de las anteriores pragmáticas se habían seguido y seguían innumerables perjuicios” y se ordenaba que “para mayor seguridad de los registros el Oficio haya de estar en los Ayuntamientos de todas las ciudades, villas y lugares, y que los instrumentos se hayan de registrar por los Escribanos de Ayuntamiento”. Es indiscutible que estas pragmáticas, por su texto íntegro, dejan ver que sólo fueron dictadas para España, ya que en ellas se alude siempre a “estos Reynos”, y es bien sabido que cuando cualquiera disposición se refiriera a España y a América, la expresión usada era “estos y esos Reynos”. A lo menos es cierto que en Venezuela las pragmáticas anteriores, no se aplicaron, como lo expondré luego. En 1768 fué ratificada y ampliada la anterior disposición, en donde se preceptuaba que cada Escribano de cabeza de Partido debía tener registros separados para cada uno de los pueblos del Distrito, a los fines dichos. (4).

Tal era, pues, la legislación española; véase ahora lo que pasó en Venezuela: los que se han ocupado sobre el particular entre nosotros, que por cierto lo han hecho de una manera más o menos vaga, han venido repitiendo lo dicho por Escriche en su Diccionario de Derecho y Legislación, o sea, que el Oficio de Anotador de Hipoteca se trasladó a América en 1778 y 1783, y en consecuencia han afirmado aquellos que en Venezuela este Oficio no existió sino a partir del año de 1778. Y erran los que tal cosa afirman. De mis investigaciones en los diversos archivos de Caracas he podido comprobar con exactitud que para el año 1761 existía en esta ciudad el Oficio de Anotador de Hipoteca según disposiciones publicadas en bando de 18 de mayo de 1761 por el Escribano Público y de Gobierno don Francisco Buenaventura Terrero (5). En dicho año se trasladó a un Libro especial nota de todos los actos que constaran en los Archivos de los Escribanos

(4).—Novísima Recopilación, Lib. V. Tit. X.

(5).—Censuistas, Vol. I. Registro Principal del Distrito Federal.

en los cuales se establecieran gravámenes, de suerte que, para este momento la hipoteca está constituida por un doble registro: el uno, en el cual se instituye, el otro, que concentra todos los gravámenes, o sea, que existe un anotador de Hipoteca, punto de partida de la verdadera publicidad del gravamen mencionado, y que permite examinar con exactitud el estado de los muebles e inmuebles, porque los muebles, en esta época, eran susceptibles de hipoteca también. No es menos cierto que con anterioridad a la fecha indicada, los Escribanos llevaban nota de las hipotecas, pero esta anotación dispersa dificultaba la búsqueda para precisar el estado de las cosas; por consiguiente, en el año de 1.761 comienza en Venezuela la verdadera publicidad de tales actos. La circunstancia de la doble anotación, o sea la constitución misma y la anotación propiamente, originaba discusiones de cuál era el acto verdaderamente constitutivo de la hipoteca. Es de observar que el primer registro, al parecer, era el que daba el carácter de instrumento público a la escritura hipotecaria, y por esta razón el Escribano terminaba aquellos documentos: "dando poder (este registro) a los justicias competentes para que a ellos (a los obligados) los compelan por vía ejecutiva". (6). Tal discusión es aun actual en otros países, como puede leerse en los tratadistas franceses; de tal manera que nosotros, en nuestra institución de Registro, hemos obviado estas dificultades, pues el acto hipotecario ante el Registrador es acto constitutivo y acto de publicidad: la hipoteca no existe sino por el registro, que al darle publicidad, le da vida. En este aspecto, nuestra institución como seguridad para el crédito, está al nivel de las más avanzadas legislaciones sobre la materia, y sus beneficios me parecen indiscutibles.

Por la Ley que organiza el Poder Judicial, Ley de la Gran Colombia, siguieron subsistiendo, con los mismos efectos al lado de los Escribanos, los Anotadores de Hipoteca que debían existir en la capital de cada Cantón, y en cuanto a los primeros su número fué limitado y el cargo debía obenerse por oposición. La Ley, también de la Gran Colombia de mediados del año de 1.826, derogatoria en parte de la anterior, incorporó a la hacienda nacional el Oficio de Anotación de Hipotecas y estableció el dere-

(6).—Escribanías.—Registro Principal del Distrito Federal.

cho de registro, bien entendido el derecho que llamaríamos específico, pues los Escribanos siguieron subsistiendo; la citada Ley lo que creó fué un derecho de anotación, ya que los Escribanos seguían interviniendo en la constitución misma del instrumento. Así, la Ley imponía un derecho de dos por ciento sobre el precio por registro de cada venta, y los Escribanos cobraban lo estipulado en la correspondiente Ley de Arancel, por la formación de la escritura de venta. La Ley de la República independiente de 1.836, fué la que abolió las Escribanías y fundió ambos oficios. (7).

En un verdadero avance administrativo, la República asumió el control de la fe pública extra-judicial considerada hoy por los tratadistas sobre la materia como inherente a la función del Estado, y sumó a los protocolos del Registro matrimonios, nacimientos y defunciones, que leyes posteriores segregaron de dichas Oficinas. Y como las Escribanías se obtenían por compra, al asumir el Estado esta función evidentemente expropiaba a los particulares, pero la República, con un sentimiento de justicia sobre este punto, ordenó en la Ley citada de 1.836 que se hiciera el pago de las Escribanías previa presentación de los recibos y demás comprobantes, y que se entregara a los Registradores los Registros y los otros papeles que poseyeran los Escribanos. (8).

Las diversas vicisitudes, por las que atravesaba la vida económica de la naciente República, hicieron que tales pagos sufrieran demoras e inconvenientes; de suerte que para el año de 1.844 aun había reclamaciones por tal respecto. En dicho año el heredero de un Escribano de Valencia reclamaba, como causahabiente el pago de una Escribanía. (9) Para el año de 1846 una Ley de Indemnización lo fijaba de nuevo, pero sólo en la mitad en cuanto a los Escribanos Públicos e íntegramente en lo referente a los Escribanos de Hacienda. (10). Tales eran las condiciones del Erario Público. Las Provincias nada pagaron tampoco. La Ley de indemnizaciones se cumplió pues en par-

(7).—Escribanías, año de 1836.—Puede verse en el Registro Principal.—Caracas, la nota de cierre de cada Libro, y envío.

(8).—Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela, tomo I.

(9).—Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela.—Tomo I.

(10).—Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela.—Tomo II.

te. Sin embargo, desde un punto de vista teórico hubo más justicia en las leyes venezolanas, ya que a lo menos consagraban el derecho de reintegro que la Ley de la Gran Colombia no previó ni reconoció en cuanto a los Oficios de Anotación que ordenó expropiar. (11).

Así terminan las Escribanías en Venezuela. La Oficina Principal de Registro del Distrito Federal, así como otras del interior de la República, conservan, como un efectivo valor histórico los registros hasta el año de 1.836, cese definitivo de las funciones de aquellos. En lo adelante sólo existen Registradores, que fueron de dos clases: Registradores Principales y Registradores Subalternos.

¿Qué causas determinaron al legislador a suprimir las Escribanías y a establecer el Registro Público? A menudo se ha visto en la Ley de la Gran Colombia de 1.826 y en la venezolana de 1.836, leyes puramente fiscales, o sea, incorporación a la hacienda de la República los derechos de anotación y registro primero y luego de Registro íntegramente. Este concepto me parece exacto en gran parte; sin embargo, no hay que olvidar que la intención legislativa fué también la de la utilidad social; pues de este modo se obviaron las dificultades de que he hablado, o sean las irregularidades en el servicio: en ciertas ciudades no existían escribanías por los motivos expuestos; la institución del registro corrigió estos inconvenientes al crear en cada cabecera de Cantón una Oficina de Registro Subalterna y normalizó, en consecuencia, la prestación de un servicio de interés social.

Se ha objetado que la creación del registro desvirtúa nuestro propio concepto legal del documento público, y resulta por tanto que nuestros documentos de esa índole

(11).—El doctor J. M. Hernández Ron, en su obra TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO (vol. II, pág. 365), dice: "Cuando el Gobierno de la Gran Colombia asumió el servicio de Registro Público, decretó una indemnización a favor de los Escribanos que quedaron desposeídos, y ordenó que sus archivos se entregasen en la Oficina de Registro". Esto es un error: como está dicho, la Gran Colombia no asumió el servicio de Registro Público, ni menos decretó indemnización alguna. Juzgo que el Prof. Hernández Ron quiso referirse a la Ley venezolana de 1.836. Así lo asienta el ilustrado Prof. en la 2ª edición de su obra.

no son tales porque su formación no corresponde a la realidad jurídica. Véase por comparación la definición de documento público conforme a la legislación italiana y a la legislación francesa. En la primera se establece la siguiente definición de instrumento público: "El acto público es el que ha sido recibido con las debidas formalidades por un notario o por otro funcionario público autorizado en el lugar donde el acto se efectuó para atribuirle fe pública. (Art. 1.315 del C. C. italiano. — Art. 1.317 del Cod. C. francés).—Véase igualmente la antigua definición de instrumento público de nuestro Código de Procedimiento Judicial de 19 de mayo de 1.836: "Los documentos son públicos y privados: los públicos son las escrituras otorgadas ante un Escribano u otro empleado público competente, etc. Los privados, son cualquiera especie de documentos hechos por las partes o personas particulares, como vales, obligaciones, libros de cuentas, correspondencia epistolar y otros. (Art. 13).—La expresión "recibido con las formalidades legales" quiere decir, expone Ricci, hecho con la intervención personal del funcionario.—Sin duda que, conforme a estas definiciones, el documento público para que lo sea debe ser constituido con la propia intervención del notario o de otro funcionario. Pero nuestra legislación vigente, desde hace muchos años es absolutamente distinta a las transcritas. El Código Civil no demanda el requisito indicado, puesto que conforme a éste, documento público es "el que ha sido autorizado con las formalidades legales por un Registrador u otro funcionario o empleado público que tenga facultad para darle fe pública en el lugar donde el instrumento se haya autorizado". (Art. 1.383 del Cód. Civil).—De nuestro texto se desprende que el Registrador u otro funcionario autoriza el acto, no que contribuye a su formación. La misma expresión de autorizar el instrumento presupone la formación previa de él; de tal manera que cualquiera escritura que el Registrador autorice dentro de su jurisdicción, y para la cual sea competente, es un documento público por mandato de la ley. En nuestra ley se tiene en cuenta la competencia del funcionario para el acto determinado, la jurisdicción y el cumplimiento de las formalidades que el acto requiere privativamente; no la intervención del funcionario en la formación misma del instrumento. Por ello, tal argumento carece de base legal entre nosotros, y resulta anacrónico en el estado de nuestra vigente

legislación.—Lo demás, pueden ser teorías más o menos aceptables.

¿Por qué el legislador venezolano bifurcó la institución y creó Registradores Principales y Registradores Subalternos? Yo creo que fué cuestión de división del trabajo, y recargo de ésta al asumir el País su vida independiente. En efecto, los Oficios de anotación de hipotecas, pasaron a ser función del registro; las patentes de navegación, que antes no existían, por ser privilegio de la Corona, las cartas de nacionalidad, por igual respecto y así otros asuntos.

Las Leyes de Registro han seguido en la República el ritmo variable de nuestra vida política. Algunas veces, organización centralizada; cuando la primera Constitución Federal, el Registro fué para los Estados una entidad autónoma, con derechos propios, con funcionarios elegidos por los Poderes de aquellos, y aun cuando la legislación de la materia ha sido siempre de la competencia nacional, la administración era privativa de los Estados. Es preciso observar, sin embargo, que a partir de 1.873 una porción de los derechos vino a formar parte de la Nación, hecho muy frecuente entre nosotros, y que en este caso fué obra de los propios creadores del federalismo.

El progreso, en nuestra legislación y organización de Registro, ha sido lento: desde la primera ordenación jurídica hasta el presente, el cuerpo de la Ley ha crecido de un modo extraordinario. En 1.836, la Ley abarcaba un complejo uniforme, sin títulos explicativos; las Oficinas estaban desprovistas de Libros variados, pues a excepción de los protocolos y del libro índice no se indicaban otros dentro de los treinta y cinco artículos lacónicos. La forma antigua de la división en Provincias y éstas en cantones, que a su vez abarcaba varias Parroquias, hizo posible el que no se estableciera una Oficina en cada entidad real, lo que hubiera recargado los gastos, sino una para el grupo ideal, abarcado por el Cantón, y luego una Principal que sintetizara el concepto abstracto de la Provincia. Una parte de los derechos se dedicaba para los gastos de la administración de justicia. La forma central del Gobierno hacía que los Registradores Principales fueran nombrados por el ejecutivo nacional, y la dependencia en que se ha-

llaban los subalternos explica que éstos fueran designados por aquellos. Esto mismo da a entender el que sólo los Principales dieran fianza, y la misma palabra de subalternos señala el origen y primitiva organización de las Oficinas. Estas denominaciones, en la actualidad, no tienen razón de ser, y deben suprimirse.

La Ley de Registro Público de 1.838, deroga la anterior. Esta Ley ha sido la de más larga duración en esta materia, y sus líneas generales, a diferencia de algunas modificaciones en los derechos, son semejantes a la anterior. Es verdad que en el año de 1.861 se dictó una nueva ley, pero no llegó a estar en vigencia. Vivió, pues, la del 38 a través de nuestra guerra Federal y se reafirmó por una disposición del mismo Gobierno que mandó poner en vigencia todas las leyes anteriores a 1.858.— Por cuanto al cambiar la República su forma primitiva hubo dudas sobre a qué entidad debían corresponder los derechos de registro, fué preciso una disposición expresa que mandaba que los citados emolumentos pertenecían a los Estados, ya que tenían el carácter de renta propia de los mismos.

El Decreto Ejecutivo de 1.867 deroga la Ley anterior. ¿Por qué lo que hasta entonces era materia de una Ley lo es en este año de un Decreto Ejecutivo? La causa se encuentra en el Código Civil. Este cuerpo de leyes del mismo año trae en sus disposiciones mucha parte del material que antes figuraba en las leyes de Registro, y en concepto del legislador, y por disposición expresa del Código Civil se consideró como reglamentaria la parte restante. Sus principales reformas fueron: la obligación impuesta a los Registradores de formar un cuaderno mensual, que contuviera: 1º la constitución de la propiedad inmueble; 2º los derechos modificativos de la misma, y 3º los créditos con privilegios e hipotecas, origen los dos últimos, de los actuales Libros de gravamen; se creó la inspección de las oficinas por la autoridad judicial; se instituyó el Libro de presentaciones y las notas de registro, y aparecieron dos títulos especiales: uno, sobre las penas, y otro, sobre quiénes deben pagar los derechos de registro.—Por Decreto Ejecutivo de 1.874 se creó un Fiscal para inspeccionar las Oficinas de Registro, origen de los Fiscales o comisionados que puede nombrar por la Ley vigente el Ejecutivo Federal.

La Ley derogatoria de la anterior (1.876) armoniza en su texto dos reformas sustanciales de la administración y organización del país. En primer término, la del registro civil, que antes estaba encomendada a los registradores subalternos, como queda dicho, y que ahora se confía a otros funcionarios: por ello se ve desaparecer de las Oficinas Subalternas los tres primeros protocolos; y en segundo lugar, dar de nuevo a la ley su carácter autónomo, para lo cual era indispensable reformar el Código Civil. Esta reforma se hizo en 1.873 y se suprimió de su texto gran parte de la materia dejando sólo una porción idéntica a la que se encuentra en el Código vigente. Por tanto, se suprimió la facultad reglamentaria concedida al Ejecutivo. Creó nuevos derechos; se fijó sueldo a los Registradores, y se ordenó la necesidad de la fianza para los subalternos.

Fuera de algunas aclaratorias sobre la interpretación de ciertos artículos, la verdadera derogatoria de la Ley anterior se encuentra en los años de 1.882 y 1.886; Ley la primera, Decreto, ejecutivo la segunda. Hubo, a mi entender, una errada interpretación de los principios; una usurpación de atribuciones. En efecto, en el año de 1.882 el Congreso Nacional dictó la Ley de Registro para toda la República, y no se comprende cómo en el año de 1.886 el Gobierno Federal diera un Decreto que modificaba aquella, sólo para el Distrito Federal. Tuvo también la inelegancia de incluir en su texto (cosa que se repitió después) el presupuesto de los registradores de la aludida entidad. Ambos ordenamientos trajeron como principales las reformas siguientes: rebajar a veintidós años la edad para los registradores; pero, aun que si bien, en puros principios eran mayores y capaces, contrariaba una tradición remota que siempre fijó, aun para los Escribanos, la de veinticinco por considerarse preferente aquel término. Se ordena que los documentos que se presenten a las Oficinas Principales se copien sólo en extracto, se establece la tasa sobre las sociedades de comercio, y en fin, se modela, en cierto modo la organización actual.

La Ley de 1.887 unifica de nuevo el sistema; crea el cuaderno de correspondencia y los libros de caja; establece Oficinas subalternas en los Territorios Federales; se vuelve a la antigua norma de los veinticinco años para

poder ser Registrador, se crea la incapacidad de éstos para registrar los instrumentos de sus parientes inmediatos, y se da al Presidente de la República la facultad de interpretar auténticamente la Ley con el voto favorable del Consejo Federal.

En 1.904 el Gobierno manda ejecutar la Ley de Registro del mismo año, y en la cual se aumenta el número de los actos gravados, y éstos se ordenan numéricamente; se incluye en el protocolo único de la Oficina Principal las manifestaciones de voluntad de ser venezolanos; se suprime el examen para ser Registrador a los Abogados y Procuradores y para los que hubieren desempeñado el cargo por cinco años, y se reafirman disposiciones anteriores.

Las leyes de 1.909 y 1.910, consignan las siguientes reformas: 1º se establece que los actos registrados contra prohibición judicial, no surten ningún efecto; 2º se instituyen las formalidades del Libro de gravamen; 3º se reglamenta el pago de los derechos de fincas situadas en distintas jurisdicciones, y 4º se da a la Corte Federal y de Casación la facultad de resolver las dudas sobre la interpretación de la Ley.—Sobre este particular escribe el doctor F. Alvarez Feo (cit, Hernández Ron, Vol. cit): “Esta facultad conferida a la Alta Corte constituye una excepción en el derecho venezolano, pues el dictamen emitido tiene el carácter de una reglamentación de la Ley de Registro; único caso en que la autoridad judicial ejerce la potestad reglamentaria que entre nosotros ha sido siempre un atributo del Poder Ejecutivo—“Ciertamente, el doctor Alvarez Feo parece consignar la tesis de que, conforme a los principios, la Ley de 1.887 es más racional en este punto. Yo no lo creo, ni considero que esta interpretación de la Corte tenga carácter reglamentario, ya porque cada decisión puede ser modificada en caso análogo, ya, porque se trata de la simple interpretación de un precepto. E independientemente de toda discusión, esta facultad es notabilísima, sobre todo si se tiene en cuenta que la mayor parte de los registradores no son togados. La interpretación de la Corte suple, en cierto modo, la deficiencia científica de éstos.

La Ley de 1.915 vino como consecuencia de un nuevo orden de cosas. Desde lejanas épocas, aun desde la Colo-

nia, la Instrucción tenía patrimonio propio, independiente del patrimonio nacional. En 1.912 se centralizó toda la renta de la República; no podía, pues, seguir subsistiendo en la Ley de Registro, una porción de derechos para atender a la instrucción. Los gastos afectan, desde esta época, la masa global de los ingresos. Además, se creó un derecho específico para los actos de constitución de hogar. Tales son las reformas más importantes.

La facultad dada a la Corte Federal y de Casación por la Ley de 1.909 hizo que aumentara el número de las consultas, y muchos de los preceptos de las leyes posteriores se debieron a la voluntad del legislador de convertir en derecho positivo la jurisprudencia de este Supremo Tribunal. La ley de 1.925, derogatoria de la anterior, sigue, en muchas de sus reformas, lo dicho anteriormente. Esta Ley ha hecho una minuciosa ordenación de la materia que la hace de fácil manejo, y entre otras, estableció el artículo 113 de la misma, o sea la facultad que tuvo el Ejecutivo de centralizar las oficinas que creyera conveniente, punto de partida de la legislación actual que ha centralizado completamente el servicio (12). Pienso que en el futuro, la institución se reserve sólo para la propiedad y sus limitaciones, ya que así parece desprenderse de las innúmeras supresiones hechas en su texto en todo cuanto no se refiera a aquella materia. Y además, esa tendencia, que semejantes organismos han seguido en otros países, es efecto de las complicaciones de la vida social que han ido especializando cada día las labores administrativas.

Como puede verse, “la organización que a partir de su fundación se ha venido dando al Registro Público en Venezuela, puede considerarse como de las más perfectas en su género existentes en los diversos países de Europa y América. Poseemos, pues, una organización modelo que garantiza eficazmente la propiedad inmobiliaria.

Bien distintas son las cosas en la República Argentina, por ejemplo, pues según el Profesor Bielsa el sistema de registro de ese país, “es el más rudimentario de los conocidos” la misión que cumple es poco importante, sus a-

(12).—Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela.

tribuciones limitadísimas “y su acción meramente pasiva; todo se reduce a un trabajo en cierto modo mecánico, ya la inscripción, ya la transcripción de documentos; la institución es, en fin, un órgano de comprobación oficial de la condición legal de las propiedades o más bien del dominio sobre inmuebles”. Bien distinto es el papel de los registros germánicos, y aun más de los registros organizados según el sistema de Torrens. En estos sistemas la misma función jurídica de los registros pide una organización administrativa importantísima, tanto más cuanto que el Estado, responsabilizándose de sus actos, interviene como órgano tutelar de la buena fe y de los intereses patrimoniales del particular, legitimando con su intervención el título de la propiedad inmueble”.

Es un sistema atrasado éste de que el régimen inmobiliario se desenvuelva en la esfera del derecho privado puramente, desempeñando un papel pasivo la administración, ya que se reduce a la prestación de un servicio como pudiera prestarlo un particular, o sea la conservación de los registros. Los registros en aquellos países son personales, y no territoriales, como sucede en nuestra organización, lo que ofrece más perfección y garantía.

La organización de nuestro registro público se aproxima más al llamado sistema germánico, pues la ingerencia de la administración pública es total, y no limitada como en el argentino, mejor dicho, en el régimen inmobiliario, el Estado interviene en forma positiva, atendiendo a razones de orden administrativo, fiscal, económico y social”. (13).

Si, por otra parte, consideramos las seguridades que ofrece el servicio controlado por el Estado, las diversas formalidades establecidas para evitar el fraude, la perfección en lo que respecta a publicidad, concluiremos que algo de lo mejor organizado que poseemos es el Registro Público, y que volver a las Escribanías sería inconveniente y anacrónico.

Caracas: 26 de febrero de 1939.

(13).—J. M. Hernández Ron.—TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Vol. II.

*Reflexiones Sobre una Constitución
Venezolana*

(Discurso en el Colegio de Abogados del
Distrito Federal).

Reflexiones Sobre una Constitución Venezolana

(Discurso en el Colegio de Abogados del
Distrito Federal).

He adoptado aquí los subtítulos que mi ilustrado amigo Monseñor Doctor Jesús María Pellín puso a mi Discurso cuando fué publicado en el Diario "La Religión" de esta ciudad.

Designado por el órgano representativo del Colegio de Abogados del Distrito Federal para decir el Discurso de Orden en esta clásica Sesión, mi pensamiento se dirige en primer término a elevar mis más fervientes votos por el retorno a la República de la normalidad institucional, ambiente indispensable para que los hombres de nuestro gremio puedan ejercer el ministerio de que por las leyes están investidos, ejercicio éste que, no obstante las críticas muchas veces injustificadas, es tan útil a los individuos, a la sociedad y a los intereses permanentes y superiores de la Nación.

Y creo también adecuado y lógico que un personero de nuestro gremio en estos días que corren y ante las perspectivas que se avecinan, diga su ingenua palabra sobre el capital problema de la superlegalidad que habrá de estructurar el Estado venezolano, y presente, señores, ante vosotros no solamente el resultado de sus reflexiones sobre cual debe ser objetivamente la organización de esa superestructura estatal, sino también de manera muy específica aquellas consideraciones sobre nuestra propia vida, que en más de un siglo de constante lucha aparece ante nuestras conciencias atormentadas por los dolores del pasado, las angustias del presente y las dudas del porve-

nir, como un patrimonio espiritual y material que parece esfumarse en el tiempo y desplazarse de nuestro dominio, que es el dominio de un gentilicio insustituible.

Una constitución

Si formal y jurídicamente una Constitución es un conjunto de normas calificadas que estructuran los órganos máximos del Estado, sociológicamente una Carta fundamental debe ser la expresión de un pueblo en la más elevada función de su existencia y un instrumento apto de transformación sucesiva. Ya pasó, tal lo creo, aquel ciclo romántico de un sencillo racionalismo, que pretendía moldear con leyes y con Códigos la fisonomía de un pueblo, para ceder el paso a las concepciones más científicas de otras Escuelas, que han demostrado que el derecho legislado debe ser expresión, lo más aproximada del alma del pueblo para quien está hecho. En el devenir de nuestra vida ambas corrientes han encontrado sus sostenedores e impugnadores, sinceros o interesados. Es para no mencionar sino, entre otros, dos nombres eminentes: Felipe Larrazábal y Fermín Toro. El primero, proclamando desde su cátedra universitaria que los pueblos se salvan a base de instituciones, con su construcción de un sistema político que parte de un presupuesto jus-naturalista de hombres buenos y generosos; y el segundo, con su análisis realista, positivamente venezolano, afirmando desde su tribuna de la Convención de Valencia que determinadas instituciones, suponen para su realización de ciertas condiciones, virtudes y aptitudes en el medio para el cual se crean. Los pensamientos del tribuno a menudo han sido olvidados entre nosotros; pero la realidad venezolana ha afirmado, en el curso de una centuria, la visión profética del magnífico orador. (1). Mas, si un análisis de esta última índole puede producir en nuestros espíritus un crudo pesimismo, lo patriótico no es disimular nuestros males, sino afrontar una terapéutica de ellos, para que al ir transformando las condiciones de nuestra vida vayamos asimismo construyendo los más sólidos fundamentos de nuestro edificio del porvenir.

(1) Felipe Larrazábal, "Principios de Derecho Político o Elementos de la Ciencia Constitucional", Caracas, 1.864.—Toro, Fermín, Discursos en la Convención de Valencia y mi artículo en "El Universal", octubre de 1.945, "Los Estudios de Derecho Político en Venezuela".

El sistema constitucional de Venezuela

Desde sus días primigenios el Estado venezolano se ha estructurado con una Constitución rígida, con la limitada rigidez que tienen en los países latino-americanos sus Cartas Constitucionales, dada la relativa facilidad que existe en ellos de introducir reformas. Dicha facilidad se debe a que en estas naciones —y me refiero sobre todo a Venezuela— hay una ausencia de fuerzas capaces de oponer una prudente resistencia a los órganos del Estado llamados a conocer y resolver sobre tan delicada cuestión. Mantener este sistema, no obstante, me parece más conveniente, antes que ocurrir al régimen de las Constituciones flexibles, modificables por la vía legislativa ordinaria. Esa relativa inmutabilidad ofrece asimismo un mínimo de estabilidad institucional conveniente a la salvaguarda de los intereses económicos y morales del conglomerado, y constituye también un freno a nuestras continuas revoluciones y crisis. Mantener, pues, el modelo clásico y acaso aumentar las trabas existentes para las reformas ulteriores, estimo que debe ser una cuestión pacífica en el pensamiento y voluntad de los hombres llamados a esa tarea suprema y honrosa de reorganización.

Creo que el nuevo Pacto debe estar informado por una sinceridad política hondamente venezolana, con la guía indeclinable de realizar un trabajo positivamente nacionalista. Hay que volver los ojos a nuestra realidad y a nuestra vida, sin ilusiones teóricas, sin presupuestos idealistas, a no ser el idealismo que fatigue nuestras ambiciones de grandeza y de poder. En el año de 1.864 creamos, importándolo del Norte, un federalismo que no ha tenido jamás aplicación en Venezuela y que hoy, en la Carta fundamental misma, es una sombra difusa. Volvamos otra vez a nuestro sistema centralista, con las necesarias concesiones a las Provincias para su desarrollo y estabilización; o en otros términos, forjemos nuestra máxima construcción política con una distribución de poderes que emane de la Nación, entidad ésta que para un venezolano es el más alto producto histórico universal, y que en nuestra juridicidad interna es una realidad efectiva y una unidad indestructible en el espacio y en el tiempo. Los Estados miembros de nuestro federalismo no han tenido nunca poderes que delegar. Reduzcamos el número

de esas Entidades y organicémoslas por zonas homogéneas, de correlativa uniformidad que permita la solución conjunta de problemas comunes, y así lograremos dos fines: una más cabal división político-territorial y una disminución de la burocracia con toda su cohorte de funcionarios que absorbe nuestros recursos financieros tan necesarios para la revitalización del país. Y al lado de esta estructura, como elemento de cultura jurídico-social y de protección y vigilancia de los intereses locales, un municipalismo sencillo, sin atribuciones políticas, estructurado para un funcionamiento netamente económico, sin complejidad, no uniforme como cuerpo, sino variable en su número de acuerdo con las condiciones de cada ciudad o pueblo, organizado y controlado por el poder supremo de la Nación. No debemos olvidar que en esta materia hay que tener presente el proceso municipalista de Venezuela, y escoger, como lo hicieron los hombres de 1.830, no la fórmula sencilla del régimen de un Magistrado en cada Cantón o Distrito, como propugnaban algunos, ni la fórmula compleja de amplias concesiones a los entes locales, como indicaban otros, sino la tesis intermedia, equilibradamente ecléctica. Hoy estimo, pues, que la estructuración de las comunas para ser acertada, debe tener en cuenta ese proceso histórico y centralizador, esa porfiada lucha que han sostenido y esa templanza de los organismos soberanos para modelar y regular las aspiraciones, algunas veces excesivas, a que han tendido los entes locales en nuestro país. (2).

¶El valor positivo de la inmigración

Nación extensa y despoblada, Venezuela debe tender, como lo propugnaba Alberdi, para la República Argentina, a una sana, amplia y acogedora política de inmigración, porque la inmigración, es una institución constitutiva de las Naciones del nuevo continente, y a una equilibrada legislación sobre nacionalidad y naturalización. La tendencia en los países latino-americanos de abarcar el mayor número de nacionales es una política juiciosa y lógica. La combinación del **jus sanguinis** y del **jus soli** que data entre nosotros, con carac-

(2) V. Mi "Derecho Constitucional".—H. de Pansey. "Del Poder Municipal", traducción y notas por el Dr. Elías Acosta, y mi artículo "Los Municipios Venezolanos" en "El Universal", setiembre de 1.945.

teres perdurables y sin condiciones desde la reforma de 1.904, estimo que debe mantenerse con ciertas modalidades. Una revisión al respecto sobre los textos vigentes para corregirlos y adaptarlos, y para resolver, en fin, el grave problema de la situación del venezolano nacionalizado en el extranjero, de todo lo cual no puedo hablar en detalle, la considero conveniente. Con respecto a este último problema mi criterio ha sido el pensamiento de Bello, "el más insigne de nuestros emigrados", o sea el de reconocer libremente el derecho de expatriación. Por lo demás, facilitar la naturalización al extranjero y hasta presumirla cuando se llenen determinadas condiciones, tales como el matrimonio con venezolana, una larga permanencia en el territorio y otras de naturaleza semejante, o quizás conceder en estos casos un derecho a la naturalización, a la vez que en general, establecer una equiparación para el acceso a los destinos públicos, sin mayores restricciones, es sano y aconsejable para inyectar así la mayor suma de sangre nueva a nuestras raquílicas colectividades, y atraer a nuestro suelo ese magnífico capital humano que valorizará nuestras tierras, fecundará nuestros campos, hará prósperas nuestras industrias, facilitará la alfabetización de nuestras masas, y que, con la sangre de su sangre defenderá algún día, si fuere menester, la soberanía de la República.

Democracia individualista y Democracia económica

El mantenimiento de un conjunto de garantías no es discutible que debe existir en una Carta política; pero la democracia individualista, tal como se la concibió en sus orígenes, debe irse conciliando con la democracia económica. Aquel Estado liberal de fines del siglo XVIII que "constituyó un instrumento de lucha contra las Monarquías absolutas de la Europa occidental", (3), atacado en la actualidad por todos sus flancos, toma hoy el aspecto de una figura conservadora. Al lado del lógico mantenimiento del capital privado y de las normas protectoras de las clases proletarias, deben estructurarse en lo posible supernormas que tiendan a proteger y a organizar una clase media, campesina y urbana, poderosa, y a difundir,

(3) Barthelamy y Duez Traite de Droit Constitutionnel.

por consiguiente, la mediana propiedad, el ahorro y la institución del hogar familiar. No la abolición de la propiedad privada, sino la difusión de la misma es mi más íntima convicción. Hacer presente, pues, a la clase media en la vida del Estado, y por tanto, en los cuadros de clases y soldados del ejército venezolano para que así asuma ese honor y esa responsabilidad. Creo que esta clase se sentiría honrada si sus hijos, al hombro el fusil del soldado, montaran su guardia en las fronteras sagradas de la Patria o ante el mausoleo que guarda las cenizas, no menos sagradas del Libertador.

Como consecuencia de aquella orientación, es preciso reconocer al Estado cierta intervención en la vida económica del País, ya para regular la producción, encausar la distribución de la riqueza y normar el consumo; ya para monopolizar determinadas actividades; ya, en fin, para nacionalizar aquellas que atañen a la defensa de la propia soberanía de la Nación. En este mismo orden de ideas debe ser objeto de serias reflexiones una política constitucional de liberación económica que acogiera, entre otras las novísimas doctrinas sobre los contratos de derecho público. No hay que olvidar que la idea de la autarquía es considerada desde Aristóteles como un requisito para la independencia y gobierno propios, la que hoy debe entenderse, dada la integración del mundo, como más limitada, por supuesto, que en las ciudades helénicas. (3bs). De igual manera hoy también se abre paso una corriente de municipalización de ciertos servicios públicos, explicable por los beneficios locales que ello comporta. La aceptación de estos principios la juzgo conveniente; pero a mi juicio la Constitución debe taxativamente determinar los servicios que pueden ser absorbidos para mantener segura la actividad individual, especialmente la de ciertos oficios ejercidos desde antiguo por los particulares con salvable provecho para los individuos y para la sociedad.

La Iglesia Católica y el Estado Civil

Hay una cuestión que no debo omitir en esta visión de conjunto, y es la de la Iglesia Católica como institución dentro del Estado. Este problema creo que debe resolverse dentro de un entendimiento de ambas potestades, bajo el régimen de un Concordato. Estimo que la

(3 bs.)—V. G. Jellinek.—Teoría General del Estado.—Trad. española.

Iglesia Católica es una utilísima colaboradora en la empresa de saneamiento espiritual que demanda el país. Sus trabajos en la vida de la Nación, desde los días de la Colonia, son inapreciables. Debo declarar si, para evitar cualquier equívoco, que no propugno en forma alguna un exclusivismo religioso y que el régimen de la libertad de cultos debe mantenerse. En el orden social creo de mi país lo que un Profesor francés de derecho público creía del suyo, o sea “que si la democracia quiere reconquistar el terreno perdido y aprovecharse de los beneficios del derecho constitucional, es necesario que mediante una educación espiritualista y moral, con la que acepte el concurso de las fuerzas religiosas, rehabilite en el alma de su pueblo la fe individualista”. (4). No insisto más en este punto, y declaro enfáticamente que mis ideas al respecto no son por sí solas el fruto de mis creencias religiosas, sino de mis convicciones políticas y de mi gentilicio venezolano.

La incompatibilidad

Factor de moralidad y de independencia, como lo viene proclamando hace tiempo un denso sector venezolano, es el de la incompatibilidad entre las funciones legislativas y las administrativas y judiciales. Esa norma debe establecerse, con ciertos temperamentos, y conservarse el sistema bicameral en donde, a lo menos en una de las Cámaras debe haber lo que se llama la **representación de los intereses**. “Un día —escribía Sieyès— se verá que es ésta una cuestión importante”. (5) Tal representación, a mi juicio, tendría asiento en la Cámara alta que a menudo representa entidades, y la constituirían delegados de la industria, del comercio, de la agricultura, de la cría, de los sindicatos patronales, de los sindicatos obreros, de las Universidades, de las Profesiones liberales y del Clero, en un número total no mayor de diez.

Esta representación sería de fuerzas vivas indiscutibles y su designación presentaría el aspecto de la naturaleza nacional. También me siento inclinado a devolver a las Cámaras las facultades jurisdiccionales para ciertos

(4) Hauriou M.—Principios de Derecho Público y Constitucional.—Trad. española.

(5) Esmein, A.—Elements de Droit Constitutionnel Français et Comparé.

delitos cometidos por altos funcionarios, y a aclarar en forma que no origine dudas, sus derechos de calificar a sus miembros, es decir, de juzgar sobre la validez de las elecciones de ellos. Quitar estos atributos al Poder Judicial produce el enorme beneficio de mantener los Tribunales fuera de los ardores de la política, lo que los hace más respetables, como lo es también el no atribuir a un órgano del poder público, relativamente débil como la justicia, la a menudo pesada carga de juzgar a funcionarios normalmente muy poderosos, dadas las atribuciones de que disponen y habida cuenta asimismo de nuestra realidad. Dicho Parlamento, pues, que por lo demás no debería ser muy numeroso y con sesiones breves, formado en lo posible con hombres honestos, constituiría un saludable vigilante del poder administrador, desempeñaría una función nobilísima y sería un timbre de honor para una democracia sana, disciplinada y jerárquica.

Democracia y no personalismo.

En Venezuela ha existido un solo poder por excelencia: el poder ejecutivo. Institución fuerte, legal y materialmente, parece que por lo mismo debe tener en lo posible una emanación lo más directa del pueblo. Su elección por votación popular en donde concurren, a mi parecer, sólo los alfabetos mayores de edad o emancipados, y acaso los jefes de familia con tantos votos adicionales cuantos sean sus hijos sometidos a su potestad, es idea teóricamente acertada y justa. Y al lado, en la administración, la creación de una carrera para ofrecer seguridad a los servidores públicos; para colocarlos al margen de las contingencias de la política y ofrecerlas en la vejez un adecuado subsidio, no a título de merced, sino de reconocimiento por sus servicios a la Nación.

La administración de justicia

Nunca he creído que los jueces deben ser elegidos popularmente, y estimo que, cuando se trate de organizar el Poder Judicial nuestra tradición y antecedentes anteriores al federalismo guardan en esta materia el mejor de nuestros secretos (6). Arbitro de los bienes y de los

(6) V. Mi opúsculo La Justicia Centralizada.

intereses superiores del individuo y aun del Estado mismo, los jueces deben gozar de independencia, de adecuada remuneración y de decisiva estabilidad. No es cosa totalmente desdeñable la idea de que los jueces permanezcan en sus destinos cuanto dure su buen comportamiento, como preceptúa la Constitución de los Estados Unidos de Norte América, y como decía, entre nosotros, la Carta de 1811. Creo igualmente que la Constitución debe prever una justicia administrativa especial, que abarcaría los actos del Estado *ratione materiae* y *ratione persone*. Al contrario, no participo mucho de la idea del Jurado como institución para los juicios criminales, si bien estimo que para ciertos delitos leves basta el sometimiento a juicio, hasta sentencia, del indiciado. El Jurado, que responde al concepto del traslado de la soberanía popular a la justicia, es una institución cuyos buenos resultados están en relación con una extendida cultura popular y una larga experiencia política, que nosotros no poseemos. (7).

Bolívar, el Libertador, atribuía a este poder una importancia enorme. "La verdadera Constitución liberal, escribía, está en los Códigos civiles y criminales, y la más terrible tiranía la ejercen los Tribunales por el tremendo instrumento de las leyes. El poder judicial contiene la medida del bien y del mal de los ciudadanos —continuaba— y si hay libertad, si hay justicia en la República, son distribuidas por este poder. Poco importa a veces la organización política con tal que la civil sea perfecta; que las leyes se cumplan religiosamente y se tengan por inexorables como el destino". (8).

La hora actual

Parece que dentro de breve tiempo la Nación va a promulgar su vigésima segunda Constitución, acaso su vigésima cuarta si se cuentan las dos reformas parciales sufridas por la Carta política de 1893.

A semejanza de los constituyentes franceses de 1791, los parlamentarios venezolanos de 1811 confiaron la sal-

(7) V. *Il Nuovo Digesto Italiano*.

(8) Constitución de Bolivia.—(Preámbulo).

vanguardia de la Constitución a “la fidelidad de los Cuerpos Legislativos, de los poderes ejecutivos, jueces y empleados de la Unión y de las Provincias y a la vigilancia y virtudes de los padres de familia, madres, esposas y ciudadanos del Estado”. (9) Igual invocación contuvo la Carta de 1830, extendiéndola “a los Ministros de la Religión, a la constancia de los patriotas que proclamaron la Independencia, al valor de los guerreros que la conquistaron con sus armas, y finalmente al amor a la libertad de todos los venezolanos”. (10). Era un llamado al respeto público; pero esta apelación sentimental ha sido menos fuerte que la rígida e inexorable marcha de los sucesos.

Y desde aquellos días iniciales hasta el momento de hoy, hemos recorrido un largo camino de más de una centuria, y el voto ingenuo de los padres de la Patria, ignorado por muchos, lo ha sido más en la esencia de nuestra realidad política. Las numerosas Constituciones, de vida media tan fugaz, revelan lo inestable de nuestra existencia institucional en donde parece que no hubiera normalidad jurídica.

Bolívar también creyó un día echar las bases de un edificio definitivo. Se le fatigó la mente, su mente de gran constitucionalista americano, ideando instituciones, “frenos y contrapesos” para lograr un equilibrio estable. Su Senado de Angostura y su Presidencia vitalicia de Bolivia responden a sus inspiraciones geniales. Y un día, cansado, habló de la falta de fe de los pueblos libertados por él, de esta “América ingobernable” como en amarga frase la calificaron sus desilusiones. (11).

Los federalistas de la segunda Federación, los caudillos que fueron la secuela de ésta, durante el último tercio del siglo XIX y una gran parte del XX, hablaron asimismo de soluciones definitivas. Guzmán Blanco, entre ellos, al reformarse la Carta de 1874 afirmó que ahora ce-

(9) Capítulo 9.—Disposiciones Generales. Parte final.

(10) Parte - final.

(11) Mensaje de Angostura. Discurso al Congreso Constituyente de Bolivia.—Carta al General Juan José Flores, 1.830, en Lecuna, *Cartas del Libertador*, tomo 9°

saba para siempre la inestabilidad de la vida social y política venezolana. (12).

Con efecto, cada construcción constitucional tiene su fundamento filosófico. Las Constituciones liberales de Estados Unidos y de Europa y de sus imitadores, han tratado de conciliar las ideas de poder y de libertad. “También una fuerte conciencia de liberalismo —escribe un jurista argentino— dió particular fisonomía a la ética política de Estados Unidos, enlazando la idea de gobierno y de poderes, según Montesquieu, con la idea de libertad y democracia, según la concepción de Rousseau, ideas ambas que influyeron con la misma intensidad e igual sentido en los hombres de la Argentina de la segunda mitad del siglo pasado, y poco antes en los hombres de la revolución, bajo la impresión relativamente lejana de la Revolución francesa”. (13).

Así también Bolívar trató de instaurar una ética política que tuviera por objeto “resistir el choque de dos monstruosos enemigos que recíprocamente se combaten: la anarquía y la tiranía”, que son la antítesis de la libertad, cuya defensa expresa e implícita era evidente en su sistema.

Una Constitución que realice el gran programa de coordinación

Creo, por mi parte, que cualquier hombre latinoamericano que pensara sobre los problemas de sus países y ambicionara constituir un sistema jurídico que consultara la realidad y las características de estas naciones —y aludo sobre todo a Venezuela— se encontraría ante sí con una compleja situación: de un lado, una cultura y una economía europeas, y del otro, un medio semi-colonial, con masas analfabetas en su mayoría rurales, ausentes de la política y de toda intervención en la vida jurídico-social del Estado. Por ello, pues, un sistema constitucional no puede edificarse sino importando literatura y pensamiento europeos, y conciliándolos con una filosofía pro-

(12) Mensaje al Cuerpo Legislativo. 1.881.

(13). Bielsa, Rafael.—La Protección Constitucional y el Recurso Extraordinario.

pia; en otros términos, realizando una amalgama de ideas que respondiera a la complejidad de dos vidas que coexisten, y hasta se excluyen, podríamos decir, en nuestras naciones incipientes.

Ello tal vez explicaría, en cierto modo, mi propia orientación en los conceptos antes expuestos, que antes que míos forman un haz común de pensamientos, de ambiciones y de esperanzas en muchos hombres de buena voluntad.

A mi juicio, la historia venezolana demuestra que los principales enemigos que tenemos que combatir son, además de la anarquía, la ineficacia y la corrupción. La primera ha producido nuestras revoluciones, nuestras crisis y nuestras dictaduras; la segunda, la pobreza de la Nación y nuestra derrota administrativa; la tercera, nuestra ausencia de convicciones y de amor a la Patria. Quiera el Destino, a la inversa de la tragedia griega, cambiar el rumbo de nuestra vida.

Para combatir la primera yo hago intervenir en nuestras instituciones armadas, en la vida administrativa y en la vida social del país la clase media que es, lo declaro con todo énfasis, el elemento de conjunto más sano de que disponemos en la actualidad. Esta clase puede constituir el más fuerte basamento del orden y de la moralidad ciudadana. Para luchar contra la ineficacia administrativa, propugno la reducción de los Estados, la creación de un Parlamento poco numeroso, ya que ambas reformas conducirían a la reducción de la burocracia, para así lograr, dentro de nuestras limitadas reservas aptas, un personal no muy numeroso, pero eficiente; así como también, y con igual finalidad, la intervención en el Parlamento de aquellas fuerzas que podrían aportar un potencial humano de especialistas en las principales actividades del Estado; y para combatir la corrupción, la intervención cada vez más acentuada de las fuerzas religiosas y morales. Por otra parte, la idea de una carrera administrativa y judicial, y el principio de la incompatibilidad de las funciones, combatirían por igual la anarquía, la ineficacia y la corrupción, ya porque producirían estabilidad en la vida del Estado, contendrían nuestras ambiciones, situarían a cada hombre en un plano dado de trabajo, mejorarían los ser-

vicios por la especialización del funcionario, independizarían a los ciudadanos llamados a esas tareas y ausentarían el temor y los halagos; porque en verdad no hay nada más desdeñable que el oportunismo en la justicia y en la política. Todo ello, por lo demás, dentro del plano de un Estado fuerte y de un régimen de garantías para los ciudadanos. No hay que olvidar, en fin, que cuando se hace una Constitución se está construyendo un instrumento para gobernar hombres y no angeles.

La gran conquista

Yo sé que lo importante en toda esta materia “no son las instituciones, sino los hombres”; los elementos reales —economía, moralidad, aptitud, cultura— con los cuales se opera, y no las leyes. Yo no puedo olvidar aquellas palabras que el doctor Pedro Gual, último Presidente de la Convención de Valencia, pronunció cuando entregaba al pueblo venezolano la Carta Constitucional en 24 de diciembre de 1858, y que podrían servir de Preámbulo admonitorio a cualquier Ley fundamental: “No olvidéis, sin embargo, que la Constitución es un libro, materia inerte sin vida ni eficacia sino la inspira el espíritu del pueblo; y que sólo el sentimiento, la voluntad, la acción libre de todos los asociados en un concurso armónico de esfuerzos y de esperanzas la hacen ley vital, ley de movimiento, ley de altísimos fines para un pueblo virtuoso, activo e inteligente”. (14).

Yo sé que por sobre todo hay que conquistar nuestros desiertos; crear fuentes de vida; sanear y educar para el espíritu y para la lucha cotidiana, que es forjar en el pueblo una mística constitucional, porque la Constitución es una norma de orden y una expresión de cultura. Yo sé que principalmente nuestra tarea máxima es de disciplina y de trabajo, para estabilizar nuestra existencia, hacernos aptos, independizar nuestros ciudadanos, jerarquizar nuestra vida y evitar la corrupción; yo sé que está por concluirse todavía” la obra de la conquista y la obra

(14) V. Alvarado, Lisandro. Historia de la Revolución Federal en Venezuela.

de la independencia" (15) yo sé finalmente que entonces, cuando hayamos realizado esa transformación intrínseca, y sólo entonces, el voto ingenuo de los Padres de la Patria se hará esencia y potencia en la perdurabilidad de nuestra vida y surgirá en forma espontánea el anhelo vigilante y la guarda fidelísima de nuestras mejores Instituciones.

Bibliografía

- Adroque, Carlos A.—Algunos Aspectos del Control Constitucional.
- Alvarado, Lisandra.—Historia de la Revolución Federal en Venezuela.
- Baroffio E. y Zerbino Cavajani.—La inconstitucionalidad de los Leyes en la Jurisprudencia Nacional.
- Barthelemy et Duez.—Traité de Droit Constitutionnel.
- Bielsa, Rafael.—Derecho Administrativo.—La Protección Constitucional y el Recurso Extraordinario.
- Bolívar, Simón.—Discurso al Congreso Constituyente de Bolivia.—Discurso al Congreso de Angostura.—Cartas.
- Constituciones de Venezuela.
- De Pansey, H.—Del Poder Municipal.—Traducción y notas por el doctor Elías Acosta.—Caracas, 1.845.
- Depons, Francisco.—Viaje a la Parte Oriental de Tierra Firme.—Trad. española.
- Díaz Rodríguez, Manuel.—Discurso en el Centro de Estudiantes de Ciudad Bolívar.
- Esmein, A.—Elements de Droit Constitutionnel Français et Comparé.
- El Libro Amarillo de los Estados Unidos de Venezuela.
- Gibbs, Dr. Tomás.—Invalidación de los Actos Jurídicos.
- Jellinek, V.—Teoría General del Estado.—Trad. española.
- Guzmán Blanco, A.—Mensaje al Cuerpo Legislativo.—1.881.

(15) V. Dr. Manuel Díaz Rodríguez. Discurso en el Centro de Estudiantes en Ciudad Bolívar, 1.927. Revista "Oriflamo".

Hernández Ron, Dr. J. M.—Tratado Elemental de Derecho Administrativo.
 Hauriou, Maurice.—Principios de Derecho Público y Constitucional.
 Il Nuovo Digesto Italiano.
 Jurisprudencia de la Alta Corte Federal y de la Corte Federal y de Casación.
 Larrazábal, Felipe.—Principios de Derecho Político o Elementos de la Ciencia Constitucional.—Caracas, 1.864.
 Novísima Recopilación.
 Real Cédula de 1.780. — (Archivo Nacional).
 Romano, Santi.—Corso di Diritto Amministrativo.
 Ruggeri Parra, Pablo. — La Supremacía de la Constitución y su Defensa. — Derecho Constitucional Venezolano. — La Justicia Centralizada.—“Los Estudios de Derecho Político en Venezuela”. — “Los Municipios Venezolanos” (en “El Universal”. Sep. y octubre de 1.945).

Indice

	Págs.
Introducción	5
Estudio Sobre Control Constitucional. — Jurisprudencia de la Alta Corte Federal. (1.864-1.869)	7
La Corte, creación del Constituyente	9
Carácter de la acción de nulidad	11
El Recurso contra las Decisiones Judiciales	12
Desistimiento de la acción	17
La acción ejercida de oficio	18
La inconstitucionalidad, esencia del acto	19
Valor de la declaratoria de la Corte	19
Caducidad de la acción	21
Agua Corriente	24
Competencia de la Corte	25
Competencia de los Estados	27

