

DOCTOR PABLO RUGGERI PARRA

# La Supremacía de la Constitución y su Defensa

Jurisprudencia del Alto Tribunal Venezolano  
(1870 — 1940)

---

CARACAS-VENEZUELA

TIP. "VENEZUELA"-1941

**DR. PABLO RUGGERI PARRA**

**(ABOGADO)**

# **La Supremacía de la Constitución y su Defensa**

**Jurisprudencia del Alto Tribunal Venezolano  
(1870 — 1940)**

**CARACAS-VENEZUELA**

**TIP. "VENEZUELA"-1941**

DOCTOR PABLO RUGGERI PARRA

## **LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA**

**JURISPRUDENCIA DEL ALTO TRIBUNAL**

**VENEZOLANO**

**(1870 - 1940)**

### **PROLOGO**

*La materia elegida para ser tratada en esta pequeña obra, tiene pocos precedentes en el país, y la forma adoptada sólo aspira a dar una idea general sobre la cuestión, y particularmente, a exponer en forma metódica las atribuciones de la Corte, su evolución histórica y su organización. No pretende el autor a que sea considerado como un trabajo crítico de la jurisprudencia de nuestro Alto Tribunal: si algunas veces se discuten ciertos fallos, es más bien como consecuencia de la misma exposición de la materia.*

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

*La jurisprudencia contenida en la segunda parte, referida sólo a las sentencias de que es objeto este breve estudio, juzgo que puede ser útil en alguna manera a Jueces, demás funcionarios y abogados. Alguna de la jurisprudencia quizás no es aplicable en su integridad en nuestros días, dadas las reformas sufridas por la legislación, y sobre todo, en las atribuciones de la Corte; pero mucha de la doctrina que contiene no es del todo desdeñable. A los fines de la mejor interpretación y uso, se la ha precedido de un resumen histórico de las facultades del Alto Tribunal a partir del año de 1.864.*

*Los fallos no considerados en este trabajo, son raros. Algunos no se mencionan porque, a juicio del autor de esta obra, no tienen nada realmente valioso; y otros, porque contienen jurisprudencia del todo inaplicable en nuestros días.*

*Ojalá que esta modesta tarea tenga alguna utilidad a los hombres de leyes y demás estudiosos del derecho, y que contribuya en algo a aumentar nuestra escasa bibliografía jurídica.*

*Caracas: 28 de febrero de 1.941.*

# PRIMERA PARTE

• **Constituciones rígidas y flexibles.**

Las leyes formativas de un Estado, son su Constitución. En la mayoría de los países de cultura occidental, estas normas, por su origen, naturaleza y contenido, son más bien superleyes.

Una primera división de tales leyes fundamentales, ha sido establecida por los expositores: la de Constituciones escritas y Constituciones consuetudinarias. En las últimas prevalece el elemento conservador de las tradiciones y costumbres, si bien pueden existir leyes escritas que las complementen; en las otras, predomina el elemento activo de los cambios formales, y la existencia de un Código de normas regularmente redactadas. Las leyes fundamentales en aquellos países son siempre flexibles: el Poder Legislativo no se encuentra limitado por normas superiores, en su función regular de crear las leyes; no hay pues diferencias entre leyes constitucionales y leyes ordinarias, y por lo tanto, no existe jerarquía legislativa nacional. Por ello la Constitución inglesa "es el conjunto de su legalidad ordinaria"; o como dice Tocqueville: "El Parlamento inglés es una Asamblea Constituyente y una Asamblea Legislativa al mismo tiempo". En cambio, en los Estados de Constituciones escritas, éstas son generalmente leyes rígidas, es decir, que la posibilidad de reformarlas presupone un poder distinto del ordinario, o aun

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

siendo el ordinario, formas distintas de actuar. Hay, pues, un Poder Constituyente, único capacitado para reformar y crear aquel tipo de leyes, y mientras tanto el Poder Legislativo tiene que someter su función a principios escritos que son superiores a él mismo. En este sentido, las leyes constitucionales se diferencian de las ordinarias, no sólo por su origen, sino por la dependencia de unas con respecto a las otras (1).

El establecimiento de las Constituciones rígidas data, en los países continentales de Europa, y en los americanos, de fines del siglo XVIII, que en Francia produjo el movimiento de la Revolución Francesa, y en América, la independencia de las antiguas colonias inglesas. La necesidad de establecer una organización fundamental de esta índole tuvo causas históricas, económicas y lógicas.

Históricamente, en América, Nueva Inglaterra había venido gozando de concesiones que le otorgaban los monarcas ingleses, particularmente para ciertos fines políticos y económicos. El Congreso de Filadelfia de 1.774, alude en su Declaración a las "Cartas que le fueron otorgadas" y a los "privilegios e inmunidades concedidos y confirmados por Cartas Reales, así como también por sus diversos Códigos de leyes provinciales". Estas leyes eran leyes escritas, verdaderas concesiones de la Corona, pero supeditadas a las leyes inglesas, y no podían las diversas Legislaturas provinciales modificarlas, ni dictar dis-

(1) La oposición entre Constituciones flexibles y Constituciones rígidas, así como la flexibilidad de la Constitución inglesa, se ha expresado por primera vez por Bryce, y esta terminología ha sido adoptada por Dicey, "Introduction a L'etude du Droit Constitutionnel, Ed. francesa. Pero este mismo escritor reconoce que con ella se quiere significar que Inglaterra carece de Estatuto, lo cual coincide con el segundo principio director. La supremacía de la ley ordinaria, regla universal, en oposición a un Estatuto especial. He aquí, además, según el mismo autor, los tres elementos de la soberanía parlamentaria, incompatibles con el Estatuto: 1º Poder de la Legislatura para modificar toda ley, fundamental o no, pues se considera como una ley cualquiera; 2º ausencia de toda distinción legal entre leyes constitucionales y ordinarias, y 3º ausencia de toda autoridad judicial, o de cualquier otra clase, que esté dotada del derecho de anular un act del Parlamento o de considerarlo como nulo o inconstitucional. (Cita de Maurice Hauriou, Principios de Derecho Público y Constitucional, Trad. española).

posiciones que atentaran contra ellas. El Consejo Privado anulaba las Cartas Provinciales que pugnaran con el derecho inglés. De suerte que había pues una jerarquía Legislativa: en primer término, las leyes inglesas; en segundo lugar, las Cartas coloniales, supeditadas a aquéllas, y en tercer lugar, las decisiones de las Asambleas de las Provincias, supeditadas a su vez a las concesiones del Monarca. Era lógico presuponer que después de la revolución política, los antiguos colonos del Norte estuvieran habituados a este sistema jerárquico, y establecieran en el orden legislativo un sistema legal distinto al de la Metrópoli. La organización federal fué una nueva causa para ello: como los Estados de esta índole teóricamente están formados por las delegaciones de las Provincias, únicas autónomas en su origen, el Pacto de la Federación presupone, para su seguridad, el establecimiento de un Estatuto que regule inequívocamente las facultades otorgadas y retenidas por los organismos primarios. La creación de los Estados federales, ha sido, pues, una nueva razón para el establecimiento de las Constituciones escritas.

Desde el punto de vista económico, una Constitución escrita y rígida ofrece una seguridad mayor a los intereses de los particulares. Especialmente en las antiguas colonias del Norte, las clases poderosas y conservadoras, comprendieron que esta forma de organizar el Estado otorgaba garantías superiores a las que imperaban en Inglaterra (1), y que también esta seguridad de la Constitución y la defensa constitucional, implicaba un estímulo a los inmigrantes y hombres de negocios que el país reclamaba.

En Francia, que inició en Europa el sistema de las Constituciones rígidas, no pasaba lo mismo. Si los hombres de la Constituyente y los que les sucedieron adoptaron tal manera de pensar y de actuar, la razón está en otra cosa. Conforme a Rousseau y los demás expositores de la filosofía revolucionaria, la creación de la Constitución es el acto primario de la soberanía, es la concreción del Pacto social, es la fuente misma de todos los Poderes. Por tanto, las otras leyes, no pueden tener

(1) Véase a Eloy G. Merino Brito, "El Recurso de Inconstitucionalidad y su Jurisprudencia".



## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

el mismo carácter de aquéllas, y con el fin de precisar los términos del Pacto y como reacción contra el sistema absolutista de los Monarcas, importaba que un acto solemne, escrito, precisara los fundamentos de ese Pacto. Además, histórica y políticamente, la Revolución fué un acto, no sólo contra el absolutismo, sino contra lo que en éste quedara de feudal. Había que crear un nuevo orden de cosas, acabar con los viejos sistemas consuetudinarios y unificar legislativamente a Francia. Tales consideraciones tienden a justificar, de una parte, la existencia de un texto de leyes fundamentales, anteriores y superiores a los poderes públicos, "de donde éstos toman su origen, su institución y sus atribuciones", y por la otra, precisar solemnemente las normas, principios y caracteres de ese Pacto.

En las restantes partes de Europa y América, ambas revoluciones, y particularmente la Revolución Francesa, difundieron estos principios, de manera que los Pactos escritos en una y otra parte del mundo se justifican por razones análogas a las que militaron en Francia y Norte América a fines del siglo XVIII.

Las Constituciones rígidas presentan el beneficio de hacer más estable la vida institucional de un país, sin exponerlo a cambios y alteraciones peligrosas para la seguridad de la vida nacional y de las instituciones. En las naciones latinoamericanas, por su temperamento, conviene más este tipo de Constitución. La Constitución escrita es siempre un freno aun para las dictaduras; menor lo serían las Constituciones consuetudinarias, cuya violación es menos resaltante. Inglaterra, país conservador, y menos dado a las transformaciones violentas, con una educación política más acentuada, puede pasar y vivir con reglas flexibles adaptables a los cambios que imponen las circunstancias. Los Ministros de la Corona han elogiado esta ductilidad, realmente admirable, pero de la cual, ni legisladores, ni partidos, abusan. Aun en Estados Unidos de América, que vive bajo el régimen de las Constituciones rígidas, una nueva teoría, la de los Poderes implícitos, ha venido a hacer más laxo el imperio de las leyes fundamentales. Pero en Norte América es notable el prestigio de la Constitución.

Organismos instituídos para la defensa de la Constitución:  
análisis histórico.

Muchos expositores han tratado de averiguar si en épocas anteriores a la contemporánea existió alguna institución semejante a la que hoy ejercen ciertos organismos en su misión defensiva de la Constitución. Algunos han creído encontrar análogo organismo en el Eforato espartano. En realidad los Eforos —al parecer simples agentes de la aristocracia dorica— ejercieron un poder defensivo, puesto que éstos podían oponerse, y aun anular los actos de los Reyes y demás Magistrados en Esparta. Otros consideran que el Tribunal del Areópago, a lo menos después que Solón dió la Constitución al Atica, ejerció igual poder frente a las decisiones y determinaciones tomadas por la Ecclesia, para mantener el imperio de las leyes del Legislador ateniense. Finalmente piensan algunos que la ascendencia más remota de la Institución debe encontrarse en los Tribunos romanos, que podían vetar las leyes del Senado y ejercer cierto derecho de asilo contra los actos ilegales del patriciado romano. Pero lo que parece haber interesado más a distinguidos juristas es la institución del Justicia Mayor de Aragón, que Bielsa no duda en llamar “admirable institución, cuya esencia es la de las más altas Cortes de Justicia defensoras de las leyes, empezando por la Ley fundamental, que es la Constitución” (1).

Según el parecer de A. Jorge Alvarado, el Justicia es de origen musulmán, pues, un funcionario de esta índole, o semejante, ya se encontraba instituído en los tiempos del gran Califato de Córdoba, y aun persistió cuando desmembrada la gran construcción de los Omeyas, surgieron los Reinos de taifas. Sea cual fuere su origen, es lo cierto que en el siglo XIII es cuando aparece este funcionario en Aragón. En realidad, el Justicia era inamovible, y podía tomar bajo su amparo los ciudadanos violentados. Gozó de un extraordinario prestigio, y en los tiempos de Felipe II lanzó el pueblo a la contienda en defensa de los Fueros y de las leyes quebrantados, no obstante que su decadencia se había iniciado con el absolutismo de los Reyes

(1) Rafael Bielsa. “La Protección Constitucional y el Recurso Extraordinario”.

Católicos. “El último Justicia ejerció su autoridad hasta el 27 de julio de 1.707, día en que firmó Felipe V el Real Decreto que abolía los Fueros aragoneses” (1).

Al Justicia le incumbía entre otras cosas, la facultad de prevenir “los agravios, mediante el recurso llamado *Firmas de Derecho*, entablado por quienes se consideraban víctimas de atropellos, por parte de la autoridad, incluso del propio Rey”, así como el conocimiento de los “Fueros de manifestación”, remedios para evitar prisiones ilegales y vejaciones a los reos” (2).

De todo lo expuesto surge, sin dudas, una especie de antecedente remoto sobre todo en la última institución ligeramemente esbozada. Son remedios protectores contra la arbitrariedad, contra la ilegalidad, basados en la presuposición de leyes —consuetudinarias o escritas— que obligan a todos, gobernantes y gobernados. En este aspecto, el Justicia es un precedente indiscutible en la materia analizada.

Claro está que no se debe buscar una perfecta analogía entre los organismos modernos establecidos para la defensa de las Constituciones modernas, y aquellos funcionarios; en particular, realmente, el Justicia no podía anular las decisiones de las Cortes de Aragón; pero en el fondo, guardando los tiempos y distancias, unos y otros intrínsecamente se asemejan.

Actualmente los textos constitucionales franceses guardan silencio sobre la materia. El predominio del Parlamento es tanto que en realidad parece imposible el establecimiento de un organismo extraño que pudiera en alguna manera corregir la obra de aquél. Se puede decir que las condiciones generales de Francia impiden la existencia de semejante institución en su derecho escrito. Sin embargo, tanto en los primeros tiempos de la vida constitucional francesa, como en épocas re-

(1) Diccionario Enciclopédico Hispano-Americano, Tomo XII.

(2) A. Jorge Alvarado. “El Recurso contra la Inconstitucionalidad de las Leyes. En esta obra puede encontrarse una información amplia sobre el origen histórico de la Institución, y sobre el Justicia mayor, en especial, si bien el autor participa de la idea de que entre aquella y éstos, no existe ninguna apreciable similitud.

cientes se han instituido organismos y se han expuestos doctrinas tendientes a mantener un cuerpo llamado a controlar la constitucionalidad de las leyes. Algunos de los hombres de la Revolución Francesa, ya entre los miembros de la Asamblea Constituyente, ya entre los de la Convención, apelaban a la necesidad de crear un Cuerpo llamado a velar por la Constitución, y principalmente contra las leyes violatorias de las garantías de los ciudadanos. La tesis parecía partir del principio de la división del Poder Constituyente y del Poder Legislativo. Sieyes proponía la creación de un Jurado Constitucional para que desempeñara tan alta misión. Más tarde la Constitución Censitaria creó en el Cuerpo Legislativo una Cámara llamada Senado Conservador, y que tenía por función la de regular la constitucionalidad de las leyes, institución que se ha repetido en otras Constituciones de Francia. El Cuerpo actuaba siempre a instancias del Gobierno o del tribunado, por lo que no sólo no correspondía a los particulares la demanda de nulidad de tales leyes, sino que ni aún a otro Poder del Estado. En épocas más recientes ciertos expositores de derecho público han pretendido, únos, establecer un organismo, pero sólo llamado a juzgar de la constitucionalidad extrínseca de las leyes; otros, sobre toda clase de inconstitucionalidad. Para algunos tratadistas, sería la Corte de Casación con la integridad de sus miembros la llamada a ejercer tal control. Mas, Esmein considera estas opiniones como quiméricas. El Parlamento jamás abandonará su situación preponderante en el Estado, y no aceptará el control de una jurisdicción superior (1).

Entre los remotos precedentes de la historia política suramericana, puede encontrarse el pensamiento del Libertador en la Constitución de Bolivia.

Simón Bolívar había tratado de establecer un sistema de control o salvaguardia de la Constitución, absolutamente distinto del sistema americano, y del que hoy sigue la República. El sistema que el Libertador trató de imponer en la primera Constitución Boliviana, que fué obra suya, se aproximaba al

(1) A. Esmein, *Eléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé*, Vol. I.

sistema expuesto por Sieyes, o sea el del Jurado Conservador.

Conforme al sistema boliviano, el Poder Legislativo se dividía en tres Cámaras: la de Tribunales, la de Senadores y la de Censores. Esta última era vitalicia. Los Censores —dice el Libertador— ejercen una potestad política y moral que tiene alguna semejanza con la del Areópago de Atenas y de los Censores de Roma. Serán ellos los Fiscales contra el Gobierno para velar si la Constitución y los Tratados públicos se observan con religión.... El fiel de la gloria se ha confiado a sus manos: por lo mismo los Censores deben gozar de una inocencia intacta y de una vida sin mancha. A estos sacerdotes de las leyes he confiado la conservación de nuestras sagradas tablas, porque son ellos los que deben clamar contra sus profanadores (1). Por ello el artículo 50 de la Constitución establecía en su inciso primero: Las atribuciones de la Cámara de Censores, son: 1º Velar si el Gobierno cumple y hace cumplir la Constitución, las leyes y los Tratados públicos (2).

Generalmente los Estados en donde está establecido el control constitucional, éste se hace por medio de organismos judiciales. Es el control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes, que encontró en los Estados Unidos de Norte América su verdadera raigambre y su fisonomía actual.

#### Institución y desarrollo del sistema defensivo en América.

En Europa causaba sorpresa el hecho de que los Jueces pudieran erigirse en intérpretes de la Constitución, y que fueran capaces de enmendar la obra legislativa. En América, por lo contrario, estamos habituados a este sistema que viene funcionando desde que estos países se erigieron en Repúblicas independientes. Cuando el Juez deja de aplicar una ley porque la juzga inconstitucional, o la anula en acción principal por la misma causa, entendemos que está defendiendo la majestad de la Constitución y que se están evitando intromisiones peligrosas a la obra del Constituyente. Sin embargo, la posibili-

(1) Discurso de Bolívar al Congreso Constituyente de Bolivia.

(2) Constitución de Bolivia de 23 de agosto de 1.826.

dad de abusos es lo que más inquieta los espíritus de los jurisconsultos del viejo mundo, temor que algunas veces se ha justificado en nuestros países. Pero en todo caso se admite como conveniente el mantenimiento de la institución, si bien con correctivos que aumenten los beneficios e impidan en lo posible los abusos y los errores.

Estados Unidos de Norte América ha establecido este sistema desde los días de la independencia, si bien después de la Guerra de Secesión es cuando ha venido a funcionar efectivamente y a reafirmarse (1). En los últimos tiempos, el establecimiento de las leyes obreras y la política de tinte socialista, han aumentado la actividad de los organismos judiciales en orden a la constitucionalidad de las leyes.

El control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes, pertenece en este país especialmente a la Corte Suprema. La Corte está constituida por nueve Justicias, elegidos por el Presidente de la República con el consentimiento del Senado; son vitalicios y deciden por mayoría absoluta de votos.

La Corte tiene competencia para juzgar de la constitucionalidad de las leyes federales, o de las Legislaturas de los Estados que violen la Constitución Federal. Así mismo le está atribuida la facultad de estatuir sobre la constitucionalidad de los actos de los otros Poderes federales.

La Corte conoce sólo por vía de apelación, no originariamente; de manera que tiene que haber un caso concreto en litigio: por lo tanto, la Corte no anula la ley *erga omnes*, pero es tanta 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.

Las Cortes de los Estados están llamadas también a estatuir sobre la constitucionalidad de las leyes de las Asambleas de los mismos que violen las disposiciones de las respectivas Constituciones estatales. Se puede decir, en tesis general, que todos los Tribunales de la Unión ejercen este control, en los procesos de que están conociendo.

Antes que con cualquier otro fin, el procedimiento está establecido como salvaguardia de los derechos individuales.

(1) El primer fallo de la Corte Suprema sobre la materia data de 1.803, asunto Marbury contra Madison.

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

El Alto Tribunal ha anulado en épocas recientes muchos fallos referentes a la cuestión obrera, por considerar que la nueva legislación ha tendido a alterar las normas clásicas de la libertad de los contratos y los principios fundamentales de las garantías ciudadanas.

Este poder de los Tribunales norteamericanos, y en especial el de la Corte Suprema, no se encuentra de modo expreso establecido en la Constitución sino de modo *implícito*. Son los Jueces quienes le han dado su verdadera fisonomía y carácter (1).

República Argentina.

En este país el control constitucional está desempeñado en primer término por la Corte Suprema y por los demás Tribunales provinciales o federales. La Corte Suprema se compone de cinco jueces, y del Procurador General. Los Jueces son elegidos por el Presidente de la República, con aprobación de la Cámara del Senado, como en los Estados Unidos, y son vitalicios. Estos jueces deben tener treinta años a lo menos, y ocho de ejercicio profesional. Deben disponer de una renta anual de dos mil pesos o una entrada equivalente. La Corte está regida por un Presidente elegido de su seno.

En la República Argentina los textos que rigen la materia son los artículos 100 y 101 de la Constitución Federal, que dicen: "Artículo 100: Corresponde a la Corte Suprema y a los Tribunales inferiores de la Nación, el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución y por las leyes de la Nación. . . ."

Artículo 101: En estos casos la Corte Suprema ejercerá su jurisdicción por apelación según las reglas y excepciones

(1) The Constitution of the United States of America. The Judicial Department.—Article III. . . . Section 2. — The Judicial power shall extend to all cases in law and equity arising under this Constitution, the laws of the United States, and treaties made, or which shall be made, under their authority. . . .

Jurisdiction of Supreme Court. — In all cases affecting ambassadors, other public ministers and consuls, and those in which a State shall be party, the Supreme Court shall have original jurisdiction. In all the other cases before mentioned, the Supreme Court shall have appellate jurisdiction both as to law and fact, with such exceptions and under such regulations and the Congress shall make.

que prescriba el Congreso; pero en todos los asuntos concernientes a Embajadores, Ministros y Cónsules extranjeros y en los que alguna Provincia fuere parte, la ejercerá originaria y exclusivamente”.

De acuerdo con los textos transcritos, el control constitucional se ejerce por igual en todos los Tribunales del Estado Argentino, y no sólo por la Corte Suprema. Pero en la Argentina los Tribunales, incluso la Corte, sólo pueden conocer por vía de excepción; es decir, es preciso que se inicie un litigio. El demandado debe oponer en el acto de la litis contestación, la excepción de inconstitucionalidad y el actor invocarla en su libelo: son las únicas oportunidades. Por vía de apelación la Corte Suprema conoce en última instancia; pero no podría hacerlo en beneficio exclusivo de la ley, ni originariamente. El texto de la Constitución “decisión de todas las causas”, implica, al sentir de los comentadores del país, que se haya iniciado un proceso. La Corte, ni los Tribunales de Provincias, por consiguiente, pueden anular *erga omnes* la ley, sino que dejarán de aplicarla en el caso concreto que se debate.

Pero es más: no todas las causas atinentes a la Constitución son apelables ante la Corte. Es menester, conforme a la ley de 1.863, reformada por la de 1.903, que ocurra uno de los tres casos siguientes: 1º Cuando en el pleito se haya puesto en cuestión la validez de un Tratado, o de una ley del Congreso, o de una autoridad ejercida en nombre de la Nación, y el fallo definitivo haya sido contrario a su validez; 2º Cuando la validez de una ley, decreto o autoridad de Provincia se haya puesto en cuestión bajo la pretensión de ser repugnante a la Constitución Nacional, a los tratados o leyes del Congreso, y el fallo haya sido en favor de la validez de la ley o autoridad de la Provincia, y 3º Cuando la inteligencia de alguna cláusula de la Constitución o un tratado o ley del Congreso o una comisión ejercida en nombre de la autoridad nacional, haya sido cuestionada, y la sentencia fuere contra la validez del título, derecho, privilegio o exención que se funde en dicha cláusula y sea materia del litigio (1).

(1) Véase a Daniel Antokoletz, “Manual Teórico y Práctico de Decreto Público Constitucional y Administrativo” V. Nota siguiente.



## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

Conforme con lo expuesto, el recurso en la República Argentina tiende a mantener en primer término la inviolabilidad de la Constitución, pero también el equilibrio de los Poderes, y sobre todo las posibles intromisiones de los Gobiernos de Provincias.

Por lo demás, lo dicho se aplica, no sólo a las leyes en sentido estricto, sino también a los Decretos y Ordenanzas de la Nación, Provincias y Municipios.

República de Cuba.

En este país el recurso se encuentra establecido en los artículos 38 y 84 de la Constitución Nacional de 11 de junio de 1.935. El procedimiento lo regula la Ley de 31 de marzo de 1.903. Conforme a los textos constitucionales, pueden ser anulados por el Tribunal Supremo de Justicia, no sólo las leyes, sino también los "Decretos, Reglamentos, órdenes y disposiciones de cualquier clase que se dicten por cualquier poder, autoridad o funcionario" y que violen los derechos que la Constitución garantiza. El recurso es popular, pero debe ser ejercido por veinticinco ciudadanos, a menos que sea el propio lesionado.

Declarada la inconstitucionalidad de una ley, decreto-ley, decreto, reglamento, orden, disposición, o medida de cualquier otra clase —dice el artículo 84 citado— no podrá aplicarse nuevamente, en forma alguna.

NOTA:—Algunos expositores consideran que la República Argentina, debe, como lo ha hecho recientemente Estados Unidos, ampliar los casos de apelación. Se recuerda el caso "Ives c. South Buffalo Railway Co." en el cual la Corte de Apelación de Nueva York declaró que la Ley de Accidentes de Trabajo (Workmen's Compensation Act) dictada por el Estado de Nueva York significa una privación ilegítima de libertad y un ataque a la propiedad, contrarios a la Constitución de los Estados Unidos y a la del Estado de Nueva York. Como lo cuestionado se resolvió en sentido favorable a la Constitución Federal, no se concedía el derecho de apelación a la Corte Suprema. Por lo que, los Estados Unidos, en vistas de las protestas del fallo, estableció el derecho de apelación en todo caso, resuélvase en sentido favorable o adverso a la Constitución.— (Véase el estudio sobre "El Recurso Extraordinario ante la Suprema Corte Federal de los EE. UU. y ante la Corte Suprema de la Argentina" por el doctor Roberto Pecach, Revista de Derecho y Legislación, Caracas, Nos. 326, 327 y 328).

Por consiguiente, en la República de Cuba rige un sistema distinto al de los Estados Unidos y República Argentina, pues en aquélla la ley inconstitucional queda desprovista de toda virtualidad y para todos los casos.

Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 103 de la Constitución Mejicana organiza el sistema de control de la constitucionalidad de las leyes, que allí se denomina textualmente "Amparo". Este control pertenece a los Tribunales en general, pero particularmente a la Corte Suprema de la República. El procedimiento se encuentra desarrollado en una Ley especial, en donde se establecen las condiciones y maneras de proceder. Las sentencias de los Tribunales sólo tienen el efecto relativo de la cosa juzgada.

A diferencia de otros países en que el control de la constitucionalidad tiende a mantener el equilibrio federal, en los Estados Unidos Mexicanos implica más bien la defensa de las garantías ciudadanas, acaso por las continuas revoluciones y por los excesos del Poder Ejecutivo (1).

El control en Europa y la situación de la  
post-guerra.

En Europa, después de la guerra de 1.914-1.918, ha ido ganando terreno el principio del control de la constitucionalidad de las leyes. Se puede decir que antes de aquel acontecimiento, eran pocos los países en donde existía semejante revisión por los organismos judiciales.

(1) En la casi totalidad de los restantes países americanos se encuentra establecido el sistema de defensa de la Constitución. La mayoría de ellos sigue el sistema de los Estados Unidos de Norte América. Sin embargo, en el Ecuador el Congreso es el llamado a declarar si una Ley es o no inconstitucional. En otros, como en Panamá atribuyen su conocimiento, con ciertas condiciones, a las Cortes supremas con intervención del Poder Ejecutivo. En otros, como en Perú y Uruguay, no existe propiamente el recurso. Los Tribunales de Justicia sólo están llamados a aplicar la ley a los casos concretos, pero no a juzgar sobre su constitucionalidad. En Chile es reciente la facultad dada a la Corte Suprema de declarar inaplicable determinado precepto legal por colidir con la Constitución de la República. El sistema chileno ha evolucionado hacia el que sigue la generalidad de los países americanos, porque hasta no ha-

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

He aquí el funcionamiento, a grandes rasgos, del sistema en los principales países del viejo continente:

*Suiza.*—En este país las leyes nacionales no están sometidas a ninguna revisión. Sólo lo están las leyes cantonales que colidan con la Constitución Federal. Tampoco los conflictos de competencias de los órganos federales son atribuidos al Tribunal Federal; estos conflictos son resueltos por la Asamblea Federal. Para poder intentar el recurso de nulidad es preciso tener un interés presente o eventual; pero la jurisprudencia evoluciona hacia el establecimiento de una verdadera acción popular en esta materia. El Tribunal llamado a resolver las colisiones de leyes con la Constitución Federal, como ya se dijo, es el Tribunal Federal, elegido por la Asamblea Federal, y constituido generalmente por sabios juristas. Dicho Tribunal anula *erga omnes* las leyes que colidan con la Constitución del Estado.

*Austria.*—En este país se estableció después de la guerra una Corte de Justicia constitucional, la cual podía resolver sobre la constitucionalidad de las leyes emanadas de los países integrantes de la Nación, así como de las leyes nacionales. Pero en el primer caso, la demanda sólo podía ser intentada por el Gobierno Federal, y en el segundo, por los gobiernos de los respectivos países. Por ello, dice Barthelemy, que con semejantes acciones prohibidas a los particulares, se trata sólo de mantener el respeto del equilibrio federal.

*Tchecoslovaquia.*—En este Estado existía un Tribunal Constitucional, llamado a mantener el respeto a la Constitución. Tanto en Tchecoslovaquia, como en Austria, este Tribunal anulaba *erga omnes* las leyes inconstitucionales. Pero la instancia no puede ser establecida sino por los Poderes nacionales o por las altas Cortes de Justicia. A los particulares se les negaba semejante derecho (1).

ce mucho tiempo no existía en la Nación el control atribuido a los Tribunales de Justicia. En Colombia existe un sistema mixto: Si un acto es vetado por el Poder Ejecutivo, corresponde a la Corte Suprema determinar sobre su constitucionalidad. Pero los particulares tienen también la facultad de denunciar como inconstitucionales las leyes y Decretos. El Procurador General debe intervenir en el asunto.

(1) Véase Joseph Barthelemy, *Traité de Droit Constitutionnel*.

*Alemania y España.*—El establecimiento de los sistemas democráticos en Alemania y España, produjo también la creación en estos países de Tribunales llamados a velar por la constitucionalidad de las leyes. En España se le llamaba el Tribunal de Garantías y tenía la facultad de anular con efectos generales y absolutos las leyes inconstitucionales.

En Europa, por consiguiente, el sistema ha venido evolucionando. Jéze y Barthelemy han opinado que aun en el caso de silencio de los textos legales, y en razón de las diferencias entre leyes constitucionales y ordinarias, los Tribunales deben tener, a lo menos como excepción, la facultad de juzgar sobre la constitucionalidad de una ley en los casos concretos que resuelvan (1),

#### Limitaciones al poder de control.

¿El Parlamento o los organismos constituyentes están limitados en su función? O, en otros términos, ¿existen principios superiores al Constituyente que éste debe respetar, aun en la elaboración de la Constitución? ¿Existe la posibilidad de principios constitucionales inconstitucionales? He aquí una primera tesis que exponen los Profesores Maurice Hauriou y León Duguit. Dice el primero: Sería un error creer que la superlegalidad constitucional no se refiere más que a lo que consta en la Constitución; comprende también todos los principios fundamentales del régimen, es decir, los principios individualistas —que son la base del Estado— y los principios políticos— que son la base del gobierno. Estos principios integran una especie de legitimidad constitucional, colocada por encima de la Constitución escrita. Hay que distinguir, pues, la legitimidad constitucional y el contenido de la Constitución escrita. El mismo autor expone que al declarar las leyes constitucionales francesas de 1.875 que “no podrá ser objeto de revisión la forma republicana de gobierno”, se está en presencia de un principio de legitimidad. En los Estados Unidos de Norte América el viejo *common law* anglo-sajón integra esos principios superiores aun a la Constitución misma, “pudien-

(1) Leon Duguit, Manual de Derecho Constitucional. Trad. española.

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

do servir de límite a las enmiendas constitucionales y de fundamento al control de constitucionalidad”.

“Ha de considerarse, pues, como posible, la declaración de inconstitucionalidad de una enmienda de la Constitución americana, es decir, la inconstitucionalidad de una revisión constitucional”. “Hace algunos años nos hubiera parecido inconcebible esta idea”.

En Francia, como en cualquier pueblo, existen principios fundamentales —sigue diciendo el expresado Profesor— susceptibles de constituir una legitimidad constitucional, superior a la Constitución escrita, y *a fortiori*, superior a las leyes ordinarias. “Entre estos principios se encontrarían también las garantías individuales, que, “forman parte de la superlegalidad constitucional, porque constituyen un elemento de la legitimidad constitucional, que está por encima de la misma Constitución escrita”. Cuando se habla de esos principios se entiende la esencia de ellos, no a las modalidades de su organización. Sería el caso de que fueran monopolizados, o suprimidos en absoluto por el Estado (1).

Semejante tesis ha sido expuesta por Duguit: En países como en Francia, o como en los Estados Unidos, hay tres categorías de leyes: “Las declaraciones de derechos que formulan los principios superiores del derecho, que no pueden transgredir el legislador ordinario, ni aun el legislador constituyente; las leyes constitucionales y las leyes ordinarias. “Para este autor, el Poder Constituyente mismo, no deja de ser un poder, y limitado por consiguiente en su ejercicio. La limitación de este poder son los principios superiores antes enunciados (2).

Juzgo que análogamente, siguiendo la tesis expuesta, en nuestra teoría y realidad constitucional, formarían parte de esos principios superiores a la Constitución misma, los siguientes: las libertades ciudadanas, la forma de gobierno y las bases de la unión. Lo primero, porque la misión del Estado es la protección de esos derechos, de suerte que la imposibilidad

(1) M. Hauriou, Derecho Público y Constitucional, Trad. Española.

(2) Leon Duguit, op. cit.

de reformarlos se encontraría *implícita* en la Constitución; lo segundo, porque el artículo 13 de la Constitución vigente, se expresa de este modo: "El Gobierno de los Estados Unidos de Venezuela, y el de cada uno de los Estados de la Unión es y *será siempre*, republicano, federal, democrático, electivo, representativo, responsable y alternativo". Lo tercero, porque la ley fundamental se expresa, así al hablar de las Bases de la Unión Venezolana: "...los Estados *jamás* podrán romper la unidad nacional, ni se aliarán con Potencias extranjeras, ni solicitarán su protección...." (Artículo 12).

La Constitución de 1.830 de la República, sólo establecía la posibilidad de hacer reformas parciales al texto; pero el artículo 228 de la misma decía expresamente que "la autoridad que tiene el Congreso para reformar la Constitución, no se extiende a la forma del Gobierno, que *será siempre* republicano, popular, representativo, responsable y alternativo". Este principio está repetido expresamente en los artículos 130 y 164 respectivamente de las Constituciones de 1.857 y 1.858.

La tesis opuesta, es decir, de que no existe inconstitucionalidad de la Constitución misma, se encuentra expuesta en un fallo de nuestro Alto Tribunal, en los siguientes términos: "El primer problema que surge de esta denuncia de colisiones, es el de resolver si a la Corte Federal y de Casación le está atribuída la facultad de anular precepto alguno de la Constitución Nacional. El Legislador no ha previsto sino las colisiones de las leyes ordinarias entre sí o con la Constitución, sin haberse referido a colisiones de la Constitución consigo misma. En todos los países, aun en los que se citan como regidos por el tipo de las Constituciones flexibles (Inglaterra e Italia), la Constitución es una ley tan especial, se le otorga tal preeminencia, que no permite englobarla bajo una misma denominación con las demás leyes. Pero es sobre todo en los países de Constitución rígida, como la nuestra, donde esa preeminencia alcanza su más alto valor, no siendo en éstos adecuado a la Constitución el nombre genérico de ley, porque ella es algo más, es una superley, y esta superlegalidad hace de la Constitución algo intangible, aun para el Poder Legislativo, fuera del proceso de revisión previsto por ella misma". De lo que concluyen los Ministros de la Corte, que, fuera de simples erro-

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

res materiales que pueden ser corregidos por el Ejecutivo, las irregularidades o anomalías en la propia elaboración intelectual escapan al control jurisdiccional. "No hay más remedio que la revisión constitucional".

Así —sigue diciendo la Corte— en legislaciones que han rodeado aquella superlegalidad del Pacto Fundamental de un procedimiento de control, como en las teorías propugnadas para conceder esa facultad, ya a un organismo político, ya a una autoridad judicial, no se ha establecido que tal facultad de control se ejerza sobre la Constitución misma, sino sobre las leyes ordinarias, precisamente para defender de las invasiones o atropellos de éstas, la magestad de la Constitución. La técnica de los tratadistas adopta precisamente las denominaciones de control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes, limitando la extensión del vocablo leyes, a las ordinarias...."

'En síntesis, si según la doctrina, el control judicial de la constitucionalidad de las leyes mediante declaraciones de colisión y nulidades consiguientes es acatamiento que se rinde al Pacto Fundamental, por considerar éste como una superley, superlegalidad que se funda en la rigidez y preeminencia resultantes de un proceso especial de formación o de revisión que no rige para las leyes ordinarias, resulta así evidente que aquel control judicial no puede ejercerse sino sobre éstas últimas para hacerlas compatibles con la ley suprema; por lo que carecería de justificación el examen de inconstitucionalidad de la Constitución misma. La Corte no tiene atribuciones para corregir excesos, verdaderos o supuestos, en la obra del Poder Constituyente" (1).

Pero, ¿la tesis expuesta en primer término ha tenido alguna vez aplicación práctica, o es sólo la construcción intelectual de ciertos espíritus investigadores?

En los Estados Unidos de Norte América, los Jueces Federales se han elevado en ocasiones por encima de la Constitu-

(1) Véase "Colisiones de la Constitución".

DR PABLO RUGGERI PARRA

ción, y la enmienda XIV, Sección 1ª, fué prácticamente anulada (1).

Las enmiendas XVIII y XIX, referente la primera a la prohibición del comercio de las bebidas alcohólicas (2), y la segunda al establecimiento del sufragio femenino, fueron impugnadas ante la Corte Suprema, pero sin éxito. Sin embargo, no ha sido del todo desdeñable la tesis inversa a la sostenida por la Corte, y ha encontrado en determinados sectores y en ciertos jurisconsultos ambiente favorable.

Yo encuentro más aceptable la doctrina de la Corte Federal como sistema jurídico. Dejar fuera del control de toda autoridad la Constitución, mantener su intangibilidad, impedir toda posibilidad de ser controlada y acatar sus disposiciones, es más favorable al equilibrio de los Poderes y a la paz jurídica del Estado. Por otra parte, la obra constituyente entre nosotros —como en la mayoría de los países— no está encomendada solamente a las Cámaras Nacionales, sino que intervienen en ella las Asambleas Legislativas de los Estados de la Unión, de suerte que el proceso de revisión es siempre largo, pausado y por lo tanto dificulta la labor e impide los cambios bruscos y entorpecedores a la continuidad y regularidad de la vida del país. Además, aceptar la tesis expuesta es un avance en el orden de los principios, porque es conceder la preeminencia al Poder de las Cámaras que se considera como el más genuino representante de la Nación. En nuestra vida mudable, en donde todo parece vagar y oscilar de continuo, la intangibilidad de la Constitución es a lo menos un freno en nuestras continuas revoluciones espirituales y morales.

(1) All persons born or naturalized in the United States, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States where in they re side. No state shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States; nor shall any States deprive any persons of life, liberty, or property, without due process of law; nor den to any, persons within its jurisdiction the equal portection of the laws. (The Constitution of The Unites States, Amendment XIV, Section I). Y sin embargo, las leyes restrictivas a los negros, violatorias de esta enmienda, han sido declaradas válidas. Estas leyes prácticamente han anulado esta enmienda.

(2) La enmienda XVIII fué abolida por la enmienda XXI, 1.933. The Constitution of United States of America.



Mas, si los organismos llamados a defender la Constitución de las violaciones del Poder Público no tienen la facultad para juzgar sobre la constitucionalidad intrínseca de preceptos de la Constitución misma, que forman el mayor contenido político en la vida del Estado, no sucede lo mismo cuando se trata de la Constitucionalidad extrínseca de la Constitución. Tal sería, por ejemplo, una reforma de la Constitución, que violara los principios de las mayorías parlamentarias, o que, en nuestro sistema, fuera iniciada por el Poder Ejecutivo, o que no tuviera la aprobación de las Asambleas Estadales, o que esta aprobación no alcanzara las mayorías que requiere el Pacto Fundamental (1). Si una Constitución fuese así aprobada, sería un golpe de Estado infligido por los Poderes deliberantes, y no la obra regular, trazada en textos mismos, a los que están sujetos los que pretenden reformarla. Considero que en tesis general estos organismos sí tienen la facultad para casos de inconstitucionalidad como los presentados *ad exemplum*. Una Constitución derogada en esta forma no puede en verdad decirse que lo está.

En la República de Cuba, cuya legislación se asemeja a la nuestra, como puede observarse en la parte correspondiente de esta obra, el Tribunal Supremo ha declarado: "La controversia sobre inconstitucionalidad de la modificación de la Carta Fundamental del Estado, sólo puede tener por base la infracción de las normas por ella establecidas para realizarla. La inconstitucionalidad de las reformas de la Ley Constitucional, sólo puede ser extrínseca, y nunca de fondo, o intrínseca (2).

En realidad, el contenido de la Constitución es la consagración de la más alta política del Estado, que por el sistema tripartito corresponde a organismos distintos de los judiciales, incontrolables y respetables en normas de esa categoría, por definición misma: de allí se justifica la inmutabilidad de esos

(1) Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 20 de julio de 1956, Título IX, "De las reformas de la Constitución".

(2) Sentencias del Tribunal Supremo de la República de Cuba, de marzo y mayo de 1935, Jurisprudencia recopilada en la obra "El Recurso de Inconstitucionalidad y su Jurisprudencia", por Eloy G. Merino Bello.

principios, mientras no sean derogados con las formalidades requeridas; pero no pasa igual cosa cuando se trata de alterar esas normas esenciales de revisión, por un procedimiento viciado. Las formalidades y requisitos establecidos para la reforma de la Constitución, son en sí mismos garantías de su estabilidad, y los Tribunales Supremos, dentro de su elevadísima función, deben tener el poder de hacerlos respetar. De aquí que, en este aspecto, sí sea admisible el control de la constitucionalidad de la propia Constitución.

Análisis histórico del sistema en Venezuela.—

Su evolución y causas.

En lo que respecta particularmente a Venezuela, la Constitución de 1.811, primera del país, se inspiró sin dudas en la Constitución de Norte América (1). En la Sección 2ª del Capítulo 4º dice esa Constitución: El Poder Judicial de la Confederación estará circunscrito a los casos cometidos pr. ella, y son. Todos los asuntos contenciosos o criminales q. se deriven del contenido de esta Constitución.

Los tratados o negociaciones hechas baxo su autoridad...

En estos casos ejercerá su autoridad la Suprema Corte de Justicia pr. apelación, según las reglas y excepciones qe. le prescribiere el Congreso; pero en todo lo concerniente a Embaxadores, Ministros y Cónsules, y en los que alguna Provincia fuere parte interesada, la ejercerá exclusiva y originalmente (2).

De acuerdo con los textos transcritos, y comparándolos con los de Norte América y con los de la República Argentina, no se notan diferencias; al contrario, hay una resaltante semejanza entre los de aquellos dos países y estos textos.

(1) Compárese el texto general de la Constitución, con la de Estados Unidos. La misma declaración de Independencia (The Declaration of Independence), con la de Venezuela y se encontrarán pasajes casi textualmente copiados en la una pertenecientes a la otra. (Julio 4 de 1.776 y 5 de julio de 1.811). Véase The Constitution of Our United States, also The Declaration of Independence, Ran Mac Nally and Company, 1.936, y J. Gil Fortoul, Historia Constitucional de Venezuela, Vol. II. Apéndice.

(2). Constitución Federal de 1.811.

La Constitución venezolana de esa fecha no tuvo en realidad ninguna aplicación, porque la República pasó primero a la dictadura, y luego fué reconquistado el territorio de la Confederación naciente por las fuerzas realistas en el año siguiente de haberse puesto en vigencia el Pacto Fundamental.

Pero la Constitución de Cúcuta de 1.821, que unió la República de Venezuela a la de Colombia, y que organizó la Gran Colombia, suprimió de las facultades a la Corte Suprema de Justicia la atribución que le daba a la misma el Pacto de 1.811, inspirándose esta última, posiblemente en los legisladores franceses (1).

La primera Constitución del Estado venezolano autónomo, después de su separación de Colombia (Constitución de 1.830), no daba a la Corte Suprema de Justicia atribución alguna para verificar la constitucionalidad de las leyes. Es de observar que en aquel sistema constitucional, el Poder Ejecutivo gozaba del privilegio de poder detener la ejecución de una ley, "si hallare inconveniente en el Proyecto", el Congreso está obligado a rever su determinación. Por otra parte, las Asambleas Legislativas de las Provincias estaban obligadas a informar a la Cámara de Representantes las infracciones y abusos que se hayan cometido contra la Constitución y las leyes, y velar por el exacto cumplimiento de éstas (2). Por lo demás, las Cámaras habían sido constituidas en Jueces de la Constitución y de la interpretación de su texto. Es lo que dice el artículo 224: "Cualesquiera dudas que ocurran sobre la inteligencia de algunos artículos de esta Constitución, podrán ser explicadas pr. el Congreso, procediendo las formalidades establecidas pa. la formación de las leyes".

De todo ello se coligen las siguientes consecuencias: a) existe una supremacía de las Cámaras en lo que respecta a la Constitución, y las cosas que le atañen. El Congreso es el propio intérprete de la obra constituyente; b) El Congreso es el llamado a velar sobre la intangibilidad de la Constitución,

---

1) Constitución de Cúcuta, Ley Fundamental de la Unión de los Pueblos de Colombia. Véase en especial art. 143.

(2) Artículo 161, inciso 1º de la Constitución venezolana de 1.830.

y a él deben ser dirigidas las quejas y denuncias de cualesquiera clases de violaciones del Pacto Fundamental, y c) El Congreso, en virtud de las facultades otorgadas al Ejecutivo, puede madurar mucho sus resoluciones con respecto a las leyes; puede rever y reconsiderar sus determinaciones. Por lo demás, las quejas contra los funcionarios por violación de la Constitución pueden hacerse valer en juicio penal o civil ordinario; sin embargo, el Presidente de la República y otros altos funcionarios quedaban sometidos previamente a la jurisdicción de las Cámaras.

En un sistema semejante al que acabo de trazar a grandes rasgos, es casi imposible establecer el control por un órgano judicial, que goza de una influencia relativamente pequeña. Es que su función se limita a la de los otros Tribunales ordinarios, es decir, a obedecer y cumplir la ley, sin tratar en manera alguna de impedir su cumplimiento, ni menos el privilegio de enmendar en forma alguna la obra del Poder Legislativo. De esta manera, la Constitución de 1.830, se separa ampliamente de la Constitución Federal de 1.811.

La Constitución de 1.830 fué modificada por la de 1.857. En ella la autonomía de las Provincias, de que en forma relativa gozaron por la Constitución de 1.830, fué reemplazada por la autonomía de los Cantones, y desaparecieron las Asambleas Provinciales para ser sustituidas por los Concejos Municipales. El régimen fué más centralizado. En lo que respecta al Poder Judicial, se declara expresamente que sólo le pertenece, de modo exclusivo, la facultad de juzgar y aplicar las leyes en lo civil y criminal (1). A la Corte Suprema se le concede además la de resolver las dudas que se le consulten por el Poder Ejecutivo o por cualquiera otra autoridad o funcionario público en lo judicial, dando cuenta al Congreso en su próxima reunión (2). Y es que tanto por la Constitución del año de 1.830, como por ésta, el supremo intérprete de las leyes es el Congreso Nacional. El predominio de este Poder hace imposible, como lo dije antes, la existencia de otro llamado a controlar la constitucionalidad de sus disposiciones.

(1) Constitución de 1.857, Artículo 82.

(2) Idem-Idem.

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

La Convención de Valencia del año de 1.858, derogó la Constitución anterior. Se puede decir que esta Constitución tendió hacia una especie de federalismo moderado, transacción entre el centralismo de las Constituciones anteriores, y las nuevas corrientes impulsadas por el partido federalista, que trabajaba por un sistema federalista puro. La autonomía de las Provincias renació y se amplió; las facultades de las Asambleas Provinciales aumentaron en consecuencia. Esta circunstancia hizo que los Legisladores temieran con fundamento que tales Asambleas tendieran a invadir los límites del Poder Nacional, y por ello a la Corte Suprema se le atribuyó la facultad de guardar incólume el Pacto. El artículo 113, en su numeral 8, dice textualmente: "Declarar (la Corte Suprema) la nulidad de los actos legislativos sancionados por las Legislaturas Provinciales, cuando sean contrarios a la Constitución. Esto es ya un débil esbozo del poder de control de la Corte, pero la Constitución no va más allá, y limita este control como está expuesto, sólo a los actos que emanen de las Asambleas Provinciales. Aun dentro de esta Constitución el poder interpretativo de las leyes por el Legislativo, no disminuye. Así, por el inciso 7º del citado artículo 113, puede la Corte resolver "las dudas de los demás Tribunales sobre la inteligencia de alguna ley, dando cuenta al Congreso para que éste la fije (la interpretación) si lo juzgare necesario" (1).

Nuestra primera Constitución Federal fué mandada ejecutar en el año de 1.864, y derogó la Constitución anterior. Para el país este instrumento costó cinco años de luchas cruentas.

Conforme a dicha Constitución, el Tribunal conocido hoy con el nombre de Corte Federal y de Casación, se denominaba entonces Alta Corte Federal, si bien el Recurso de Casación no existía para la fecha (2). Conforme al artículo 85 de la Constitución, la Corte Federal se componía de cinco vocales, cuyos nombramientos serían hechos por el Congreso, durarían

(1) Constitución de 1.858.

(2) El Recurso de Casación fué establecido por la Ley de 13 de junio de 1.876, y según el artículo 1º de dicha ley, el recurso sería tramitado y decidido por la Alta Corte Federal. (Véase Recopilación de Leyes y Decretos de los Estados Unidos de Venezuela, año de 1.876).

en sus funciones cuatro años; y de acuerdo con el inciso 9° del citado artículo, correspondía a la Corte “declarar cuál sea la ley vigente cuando se hallen en colisión las nacionales entre sí, o éstas con las de los Estados, o la de los mismos Estados”. Estos preceptos fueron reproducidos por la Constitución Federal de 1.874, derogatoria de la anterior. Los vocales durarían dos años. Como se observa, el control de la Alta Corte se extiende aun a las colisiones de leyes estatales entre sí, lo que parece excesivo.

La Constitución de 1.881, derogatoria de la anterior, aumentó el número de vocales, y ordenó (Artículo 76), que la Corte Federal se compondría de tantos vocales cuantos fueran los Estados de la Federación, es decir, de nueve, porque los primitivos veinte Estados se habían fusionado en nueve grandes agrupaciones. La duración de las funciones de los vocales sería también de cuatro años, y conforme al artículo 80, ordinal 8° la Corte conservó la facultad de declarar la vigencia de la ley cuando colidieran entre sí las nacionales, o las de los Estados con éstas, o las de los mismos Estados entre sí. Independientemente de ello, ciertas Constituciones estatales atribuyeron a la Corte funciones de índole análoga en cuanto a leyes locales referentes al equilibrio interno de los poderes en los respectivos Estados. En las Constituciones de 1.891 y 1.893, que derogan respectivamente la anterior, la Alta Corte Federal conserva la misma formación, igual número de vocales e idénticas atribuciones a la Constitución de 1.881.

La Constitución de 1.901, que derogó la Constitución de 1.893, aumentó el número de vocales de la Alta Corte, a diez. Aumentó también sus atribuciones, y estableció un caso especial de consulta que no ha vuelto a figurar en nuestras Leyes fundamentales. Así, cuando en un caso *sub-judice*, se discutiera la constitucionalidad de una Ley Federal o estatal, el interesado, o el Juez de oficio, podían ocurrir, con los recaudos pertinentes, al Alto Tribunal, para que éste decidiera el caso concreto. Naturalmente, su decisión era obligatoria; pero la consulta no detenía el curso de la causa. Esta atribución tendía a hacer de la Corte un Tribunal semejante al de la Corte Suprema de los Estados Unidos.

La Constitución de 1.904 reunió en un solo organismo los

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

Tribunales que desde 1.891 habían venido funcionando separados, y denominó a este Supremo Tribunal único, Corte Federal y de Casación, denominación que conserva hasta el presente. El Tribunal estaba constituido por siete Jueces, elegidos por el Congreso, duraban en sus funciones lo que el período constitucional presidencial. Los Jueces debían ser abogados, venezolanos por nacimiento y mayores de treinta años. Las Constituciones siguientes (1.909, 1.914, 1.925, 1.928, 1.929, 1.931 y 1.936) conservan los mismos lineamientos, en la materia considerada, que la Constitución Federal de 1.904, si bien la última ha aumentado el Poder de la Alta Corte de manera muy amplia.

Las Salas de la Corte, que por la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación y de los demás Tribunales Federales de la República, son tres: la Federal, la de Casación y la Política y Administrativa, fueron, durante la vigencia de la Constitución de 1.904, sólo dos Salas: La Federal y la de Casación. La Sala Federal conocía las cuestiones referentes a la constitucionalidad de las leyes, hoy atribuidas a la Sala Política y Administrativa (1).

Como puede observarse, el Poder jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes, nació en realidad con el sistema federal, de donde se colige que, a lo menos desde el punto de vista histórico, dicho poder del Supremo Tribunal obedeció al pensamiento de mantener el Pacto Federal y el equilibrio de los poderes y autonomías dentro del Estado. Pero en el desarrollo de nuestro sistema federal, aparecen en oposición estos dos principios: de una parte, la restricción de la autonomía provincial; de la otra, la ampliación de las atribuciones de la Corte, de manera que en la Constitución actual, mucho más restrictiva de la autonomía de los Estados, que cualquiera otra de la vida venezolana, la Corte Federal y de Casación tiene un control mucho más desarrollado también que en cualquiera otro de nuestros Pactos Federales. Ciertamente, a lo menos desde el punto de vista doctrinal, el sistema venezolano no pue-

(1) Véase Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela. Igualmente en la parte correspondiente de esta Obra se exponen las atribuciones de la Corte en sus diversas épocas a partir de 1.864.

de llamarse federalista, por más que la Constitución afirme que el sistema de gobierno es "federal". Parece pues que esta evolución del Alto Tribunal de la República siga el ritmo ascendente de nuestra evolución centralista.

Hoy, piensan algunos con más o menos acierto, que dado el gran cúmulo de asuntos de que conoce la Corte, importaría volver al antiguo sistema: el de dividir los Tribunales en dos Cortes, o cualquiera otro; pero toda modificación de esta índole implica una reforma constitucional, porque la Corte es creación del Constituyente.

**Carácter del Alto Tribunal venezolano  
en su misión constitucional.**

La Corte ha sostenido, en múltiples fallos (1) que ella tiene un poder constituyente secundario; o en otros términos, que en cierta medida participa del poder de legislar. Si se significa con ésto que es de la facultad de la Corte vigilar y mantener incólume la obra del Constituyente, es explicable tal postulado. Es de observar que a diferencia de la Argentina, por ejemplo, la Corte entre nosotros anula de *non esse* la ley que juzga inconstitucional; no se limita sólo a no aplicarla en un caso determinado; que el supremo Tribunal puede proceder *in abstracto*, es decir, sin que se precise la existencia de un caso dado, y que su decisión surte, por tanto, efectos *erga omnes*. Naturalmente, la Corte precisa que haya instancia de parte, y esta modalidad le da su característica propia de Tribunal. En consecuencia, el poder de la Corte, no se puede entender, a pesar de las consideraciones anteriores, sino como un poder defensivo de la Constitución, por lo que yo considero que la expresión de legislativo o constituyente, puede dar lugar a equívocos. La Corte no crea; la Corte carece de facultad para establecer determinado precepto. Si en su función de dirimir colisiones el Tribunal declara que tal ley debe aplicarse, que no otra, sólo hace interpretar el pensamiento del legislador, y fijar su verdadero criterio. A pesar de que se considera su función en cierto modo contrario a la división del Poder Público, que es norma constitucional, es necesario guardarse de generalizaciones peli-

(1) Véase Decisiones Judiciales y Autonomía Municipal.



## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

grossas. La Corte, de ningún modo, pierde su carácter exclusivo de Tribunal, al cual la Constitución de la República le ha encargado la altísima misión de mantener los otros poderes en la órbita de sus atribuciones. Las consideraciones ulteriores llevan aun a la profunda convicción de estos postulados.

Este poder de la Corte se ejerce, no sólo en su aspecto federal, sino local. En este orden, la Corte es realmente el Supremo Tribunal de los Estados, y aun de los Municipios, dentro de los límites necesarios e indispensables para mantener el equilibrio de los poderes y el imperio de la Constitución.

La Corte no es, como alguien ha pretendido, un Tribunal político (1). Ni por su origen, ni por su constitución, ni por su procedimiento, ni por su esencia, ni por la función que está llamado a desempeñar, puede dársele tal carácter.

Por su origen, nació la Corte como organismo llamado a mantener el Pacto Federal, no a organizar ese Pacto. La Corte, por su constitución, tiene todas las modalidades de un organismo judicial, de los demás organismos judiciales. Y en cuanto al criterio preceptivo de sus fallos, la Corte no puede plegarse a lo que podríamos llamar necesidades de los Partidos, o del Gobierno, o a los requerimientos de la opinión; ni de tratar, al interpretar la ley, de averiguar si determinado precepto o construcción legislativa conviene o no a la economía, al interés social, en síntesis, a la política del país. La Corte no puede tener otro criterio que el jurídico estricto, no el jurídico político, porque esto sería invadir la órbita de los otros poderes, y sentar precedentes funestos en la vida del Estado. Su misión es

(1) En su Exposición dirigida al Congreso en 1.903, la Corte ha dicho: "Y se ha ido más lejos todavía, consagrando el contrasentido de asimilar la colisión de las leyes, que es materia de orden público, a los asuntos o litigios de naturaleza contenciosa, desde luego que, según la misma Constitución actual, de las decisiones que dicte la Sala de 1ª Instancia de la Corte Federal sobre colisiones, se puede interponer y admitir apelación para ante la misma Corte Federal, y la de Casación reunidas. Al sancionar y promulgar semejante disposición, no se tuvo en cuenta la circunstancia de que cuando la Corte Federal decide una colisión, no actúa como poder judicial pronunciando en materia contenciosa, sino que, simplemente procede como Tribunal Político, dictando determinaciones políticas que son inapelables por su naturaleza y objeto". La denominación en este sentido sería menos criticable.

la defensa “del sistema jurídico de la Constitución”; y la defensa de ésta “es distinta de la defensa de los intereses políticos, económicos o sociales que el Poder legislativo y el Poder Ejecutivo —este último en menor grado— pueden realizar en su función legislativa y reglamentaria, respectivamente, función siempre de índole jurídica y normativa”. “Si alguna política existe para ella, esa política es la política de la Constitución. Una política jurídica defensora de la Constitución, mientras el pueblo no considere ésta inadecuada y no la reforme en consecuencia” (1).

Por ello mismo, al interpretar la ley, la Corte no tiene por qué averiguar su conveniencia o no al medio, sino su juridicidad. Si por ejemplo una ley del trabajo se juzga como inconveniente a las industrias en embrión o a la economía del Estado, la Corte sólo tiene que averiguar si esa ley viola o no principios constitucionales, con un criterio puramente jurídico y objetivo, pero de ningún modo violentar la interpretación con un pensamiento finalista de perjuicio o de beneficio social, o de desequilibrio nacional. El funcionamiento de esa ley demostrará su bondad o inconveniencia, y el legislador procederá a las reformas que las necesidades sociales, políticas o económicas reclamen. En todo caso la Corte no dirige la política del país, ni es responsable de esa política. Al respecto, la Corte Suprema de los Estados Unidos de Norte América, ha dicho en una de sus decisiones: “Los Tribunales no pueden declarar inconstitucional una ley por el hecho de que sea injusta, absurda, opresora o contraria al espíritu de las instituciones nacionales. No violando ningún precepto constitucional, es válida y debe ser obedecida”. Y en un Informe a la Corte Federal, en 1.894, presentado por individuos de su seno, y acogido por la Corte, ésta ha dicho, que por poderosos que sean los intereses que lesionen los efectos que produzcan sus fallos, esos intereses “por muchos respectos son menos sagrados que los más eleva-

(1) Rafael Bielsa, op. cit. — Este autor dice: “Cuando los Jueces, mantenedores, si no de la Constitución, al menos del orden establecido en ella, sientan conmovido su alto y sereno sitio por estas fuerzas que se han dado en llamar políticas (desnaturalizando el verdadero concepto de lo político), habrá que reconocer que el providencial poder que la Constitución ha dado a la Justicia para la defensa de su integridad, ha dejado de ser tal. Este día será para nosotros el de mayor infortunio”.

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

dos que la misma Constitución protege con sus numerosas garantías" (1).

Por lo demás, cuando en algún sentido la Corte tenga que usar de elementos de convicción, éstos no pueden ser otros que los regularmente establecidos en las leyes. La Corte es un Tribunal de derecho.

Modesto poder, pensarán quienes estiman como modestas las funciones no políticas. Trascendente poder para los que saben que un tribunal apolítico es la mejor garantía de seguridad y de imparcialidad.

### Atribuciones de la Corte Federal y de Casación.

#### Juicio analítico y crítico.

Las atribuciones de la Corte Federal se encuentran establecidas en el artículo 123 de la Constitución Nacional. A los fines de la división del trabajo, la Corte se encuentra organizada, como ya se dijo, en tres Salas: la Sala Política y Administrativa (2), la Sala Federal y la Sala de Casación. A la primera corresponden las cuestiones objeto de este estudio (3).

#### Nulidad de leyes.

En primer término, a la Corte corresponde la misión de anular las leyes nacionales cuando colidan con la Constitución de la República. Esta expresión significa, a mi criterio, no sólo la posibilidad de anular las leyes intrínsecamente inconstitucionales, sino también las que lo son en su aspecto extrínseco. No se debe, pues, hablar del control de la constitucionalidad intrínseca, sino del control de la constitucionalidad de las leyes. Así, si la ley ha sido irregularmente votada, si no han procedido las discusiones de ley, si no han habido las mayorías requeridas para su aprobación, la ley carece de virtualidad. Estas formas son de orden público y están ordenadas en la propia

(1) Memoria de 1.895.

(2) En ocasiones, durante la existencia de la Alta Corte Federal y de la Corte de Casación como Tribunales distintos, esta Sala se llamó "Sala de Acuerdos".

(3) La Corte no pierde, pues su unidad, y sería absurdo ocurrir de una Sala a otra.

Constitución. Lógico es que en estos casos no se acepten otros medios probatorios que las actas auténticas de las propias Cámaras.

La inconstitucionalidad intrínseca resulta cuando el contenido material de la ley es repugnante a la Constitución, ya frente a un texto claro, ya frente a principios implícitos, como lo ha asentado el Tribunal Supremo de los Estados Unidos de Norte América.

Hasta 1.901 la Constitución de la República hablaba siempre de "leyes vigentes". En múltiples ocasiones la Corte declaró que "para que pudiera existir y declararse la colisión entre dos o más leyes... es necesario que ambas se encuentren al mismo tiempo en vigencia (1).

Pero aun con posterioridad a 1.901, la Corte mantuvo este criterio (2). ¿En ausencia del calificativo "vigente" que no emplea la Constitución actual, debe entenderse implícito en el texto por la naturaleza misma de las cosas? Es indiscutible que "no puede haber contradicción, pugna o choque entre una ley o disposición vigente, y otra que no lo esté" (3), ni entre una ley derogada y la Constitución, parece absurdo, hasta por definición misma, anular una ley que no existe.

Se ha argüido, sin embargo, que una ley inconstitucional, pudo haber producido, durante su vigencia, lesiones patrimoniales, como en el caso de un impuesto, y que por tanto la declaratoria tiene interés, por la reparación que implica de un perjuicio pasado.

Este razonamiento se sale un tanto del problema mismo. En efecto, ya no se trataría de la nulidad de una ley, se trataría más bien de la nulidad de un acto basado en una ley que era inconstitucional. Intuitivamente hay diferencias entre ambas expresiones.

Pero en todo caso yo considero, dentro de la lógica de los principios, que es imposible demandar "*in abstracto* la nuli-

(1) Véase Leyes Vigentes.

(2) Idem-Idem.

(3) Informe presentado a la Corte Federal por dos de sus Ministros en 20 de noviembre de 1.895, M. de 1.896.

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

dad de una ley que no existe, y que aun las lesiones ocurridas a los particulares, por ser la ley juzgada como inconstitucional, debe accionarse por procedimientos distintos al del recurso de inconstitucionalidad. Considero, pues, que tal recurso no se aplica, ni puede aplicarse, sino a las leyes vigentes (1).

Por lo demás, la responsabilidad del Estado queda obligada cuando el Poder Legislativo dicta leyes inconstitucionales.

A los fines del recurso de inconstitucionalidad, debe establecerse una división importante entre leyes materiales y leyes formales. Las primeras serían aquellas disposiciones de carácter general, obligatorias para la comunidad, verdaderas leyes; las segundas son aquellas que algunas veces el Poder Público requiere en determinados actos contractuales, como sería la aprobación por el Congreso Nacional, ordenado por determinada ley, de un convenio entre el Estado y una persona natural o jurídica. En este caso, la ley sólo lo es en su aspecto exterior, pero es obvio que carece de los caracteres de universalidad que tienen las primeras. Ley entre las partes, sin dudas, como lo son todos los contratos, nada más.

La Corte Federal ha mantenido un criterio constante sobre el particular, y ha negado multitud de veces que las leyes formales puedan ser atacadas por el procedimiento ordinario de nulidad. Para estas leyes no se puede instar sino por medio del juicio contencioso. El Alto Tribunal ha sostenido que no puede admitirse la posibilidad de una colisión entre una ley de esta especie y las leyes materiales (2).

Para los Tratados Públicos, o sea el convenio entre dos Estados, se discute su carácter. Ciertos Tribunales le han ne-

(1) En su sentencia de 5 de mayo de 1937 la Corte conoció de un asunto en el cual se pretendían colisiones entre leyes derogadas. Al parecer la Corte, en esta oportunidad, derogó su tradicional jurisprudencia. Véase: *Leyes Vigentes*.—Por lo demás, el Tribunal Supremo de la República de Cuba, ha dicho: "Para poderse establecer eficazmente una controversia sobre inconstitucionalidad de una Ley, Decreto o Reglamento, es condición indispensable la vigencia del precepto de la Carta Fundamental del Estado, que en aquélla se estime infringido". (Sentencia de 2 de abril de 1934, Eloy G. Merino Brito, Op. Cit).

(2) Véase *Leyes materiales y formales*.

gado a éstos la verdadera fisonomía de leyes. Estimo que este criterio es el correcto, y que para la impugnación de un Tratado debe seguirse la vía contenciosa.

Tampoco es materia del recurso la pretensa inconstitucionalidad en razón de que determinada aplicación de la norma haya podido conducir a tal presupuesto. Es necesario que la inconstitucionalidad surja de la propia naturaleza intrínseca de ella. Por ello la Corte ha dicho que "la interpretación doctrinal o judicial no constituye ley" (1).

En nuestro sistema la Corte está facultada, en primer término, para declarar la nulidad de las leyes nacionales, de los Estados o Municipales que colidan con la Constitución de la República. La diversidad de tales leyes obedece a la triple autonomía que existe dentro del Estado, cada una dentro de las limitaciones que establece la Constitución.

**Diversos supuestos de leyes  
inconstitucionales.**

La ley puede ser inconstitucional, porque viole garantías individuales: tal sería el caso de una ley nacional que desconociera el principio de la libertad de enseñanza (2); o de una estadual que estableciera impuestos de excepción, violando el principio de la igualdad; o de una Ordenanza Municipal que bajo el pretexto de medidas de ornato, atentara contra la propiedad. Lo sería también la Ley que diera efecto retroactivo a una disposición, porque en nuestro derecho la irretroactividad es norma constitucional (Art. 90) (3); o por la que el Poder Legislativo usurpara el Poder de administrar que corresponde al Ejecutivo (4), o porque reglamentara la Constitución (5).

Como por las Constituciones anteriores la Corte sólo tenía facultad para anular limitativamente los preceptos que juzgaba inconstitucionales, pero en ocasiones el resto de

- (1) V/. Formalidades en las Denuncias.
- (2) V/. Garantías Individuales.
- (3) V/. Irretroactividad de las leyes.
- (4) V/. Actos de Administración.
- (5) V/. Decretos y Reglamentos.

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

la Ley quedaba en tal forma desarticulado que en la práctica era inaplicable, desde la Constitución de 1.925, la Corte puede, en estos casos, a su juicio, declarar nula la integridad de la Ley, tal como lo ha hecho, por ejemplo, en su fallo de 29 de marzo de 1.938.

### Colisiones.

Puede también resultar la inaplicabilidad de una ley, o de un precepto de ley, que es lo más frecuente, por colidir con otra, ya sean de un mismo rango (las nacionales entre sí), ya de rangos distintos (las nacionales con las de los Estados). Ya finalmente puede presentarse la colisión entre dos disposiciones de una misma ley, porque dos preceptos existentes en ella sean contradictorios.

Se dice que hay colisión entre dos leyes cuando estas contengan disposiciones contradictorias que se destruyan las unas por las otras (1), o en otros términos, "cuando se excluyan, cuando la una no pueda existir en frente de la otra" (2). En muchos casos la colisión no es más que aparente, porque las disposiciones pueden proponerse fines diversos que en nada se contradicen. La Corte sentenció en una oportunidad que no existía contradicción entre la disposición del Código de Comercio y el Código de Hacienda, porque el uno establecía ciertas reglas en atención a los intereses individuales, y el otro, medidas de policía y de seguridad (3). Tampoco puede hablarse de colisiones "cuando entre leyes emanadas del mismo poder legislativo... el Legislador cree excepciones en una ley especialísima respecto de otras de alcance más general" (4). Casos de colisión pueden encontrarse en las siguientes hipótesis: cuando una ley local establece una disposición contraria, en materia que no es de su competencia, a una disposición nacional; tal sería el caso de la ley de un Estado que ordenara que no tienen validez jurídica los contratos que no estén extendidos en papel sellado, porque el Código Civil da determinado efecto jurídico a tales documentos sin sujetarlos a esa formalidad, y la

(1) Véase Colisiones de Leyes.

(2) Idem.

(3) Sentencia de 2 de agosto de 1.897, M. de 1.898.

(4) Véase Colisiones de Leyes y Bancos

legislación civil, de fondo, es materia delegada (1); o si una Ley nacional tuviera disposiciones colidentes con una ley estadual en cuanto a la organización de los Tribunales de Justicia en ese Estado, porque en este caso, contrario al anterior, dicha organización es materia no delegada (artículo 17, inciso 3º. de la Constitución Nacional); o cuando una ley nacional estableciera una presunción de mala fe, porque la buena se presume, según el Código Civil (Art. 778), y éste regula el fondo de las convenciones.

Obsérvese que por la Constitución vigente, la Corte Federal y de Casación no tiene atribuciones para declarar la colisión de leyes estadales entre sí, como le estuvo atribuída por Constituciones anteriores.

La materia de las colisiones es sumamente delicada en derecho, porque hay que tener en cuenta las atribuciones de los organismos legislativos, la materia regida en cada caso, las excepciones a principios generales, los fines propuestos. En el caso de dudas, o en la posibilidad hipotética de que ambas disposiciones se armonicen, debe estarse por el mantenimiento de la ley. Ya el doctor Ramón F. Feo había expuesto en su magnífica obra ciertas normas de orientación: "Cuando la colisión es de leyes nacionales entre sí, una disposición de una ley nacional, con otra de otra ley nacional, habrá de examinar la Corte, como siempre, previamente, si existe o no colisión en realidad, y luego estudiará cuál de las dos leyes se ajusta más a la Constitución, para dar la preferencia a ésta, y si ambas son igualmente constitucionales, cuál de ella es más procedente en la materia, más justa, más acertada, de más fácil y recta aplicación, para hacerla prevalecer sobre la otra".

"Cuando la colisión sea de una ley de un Estado con una ley nacional, obrará de una manera semejante al caso anterior, esto es, examinará si la ley nacional es referente a materia que toca exclusivamente a la Legislatura Nacional, caso en el cual deberá prevalecer la Ley nacional, o si la ley nacional se mezcla en materia que es de competencia del Estado, y entonces deberá prevalecer la ley del Estado, o en fin, si am-

(1) Véase Papel Sellado.



## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

bas leyes versan sobre materia común a la Legislatura Nacional y a la de los Estados, en el cual caso no habrá verdadera colisión, y ambas leyes se aplicarán cada una en su esfera. . .”

(1).

No habla la Constitución de la posibilidad de colisiones de Ordenanzas Municipales con leyes nacionales. Como la definición de atribuciones señala los límites de los Poderes Públicos (Artículo 41 de la Constitución), y como a la Corte no se le ha atribuido específicamente esta función, la Corte no tiene competencia en la materia. Me parece, pues, errónea la jurisprudencia sostenida por el Alto Tribunal en sus fallos de 21 de noviembre de 1.937 y 28 de diciembre del mismo año, principalmente. Ha sostenido la Corte que “las colisiones de esta especie son de la competencia federal, por no haberse reservado los Estados, en el Pacto Federal, ninguna competencia al respecto”, y además “porque de no existir la competencia de la Corte en presencia de colisiones de esta especie, surgiría a ciencia y paciencia de las autoridades la extravagante contemplación de una desconcertante riña entre las mencionadas leyes proclive a la de los propios cuerpos deliberantes y autoridades ejecutivas, y entonces la anarquía sustituiría al orden que emana de la armonía legislativa. Porque la solución del conflicto no se abriría paso desde luego que no está, ni puede serle atribuída a ninguna otra autoridad” (2).

El primer argumento es extraño. En el régimen constitucional federal, que es el de la República, la regla es la inversa a la sostenida en el fallo de la Corte. El Poder Federal no está formado sino de las delegaciones de los Poderes Estadales, únicos autónomos en su origen; por consiguiente, lo delegado es lo que corresponde al primero; por ello dice el artículo 12 de la Constitución Nacional que “los Estados conservan en toda su plenitud la soberanía no delegada en esta Constitución...” El segundo argumento de la Corte de “la anarquía sustituida al orden” es una cuestión estrictamente política que no entra en las atribuciones de la Corte, y por más elevado y loable

(1) Estudios sobre el Código de Procedimiento Civil venezolano, Vol. I.

(2) Véase Colisiones de Ordenanzas Municipales.

que sea este pensamiento, no hay orden más elevado que el de la Constitución. Por otra parte, no es verdad que no haya autoridad llamada a dirimir esas controversias: muchos Estados de la Unión han atribuído con toda lógica la resolución de tales conflictos a sus respectivas Cortes Supremas (1). Pero la Corte, felizmente ha rectificado su jurisprudencia, en su fallo de 16 de marzo de 1.939, en el cual ha sostenido que “los únicos actos de los Concejos Municipales que el Supremo Tribunal tiene facultad para anular, son aquéllos que violen las restricciones expresadas en el parágrafo 4º, N° 4º del artículo 17 y en el N° 3º del artículo 18 (constitucional) (2).

La declaratoria de colisión, deja sin efecto la ley colidente.

#### Equilibrio constitucional.

Por el inciso 11 del artículo 123 de la Constitución Nacional, la Corte está llamada a mantener específicamente el equilibrio de los Poderes, o mejor aun, el equilibrio de las autonomías dentro de la unidad del Estado. Por esta razón la Corte tiene facultad para anular los actos de las Cámaras Legislativas o del Ejecutivo Federal que violen la autonomía de los Estados; los actos de las Asambleas Legislativas de los Estados que usurpen los Poderes delegados, y los actos de los Concejos Municipales que violen los límites y restricciones que les impone la Constitución de la República.

Esta violación puede resultar: a) cuando una ley federal exige el empleo de determinada clase de papel sellado en una actuación dentro del Estado, salvo los casos de que se trate de liquidar un impuesto nacional. La renta de papel sellado es arbitrio rentístico de los Estados (Artículo 17, inciso 4º, N° 2

(1) Constitución del Estado Yaracuy.

(2) Véase “Colisiones de Ordenanzas Municipales”.—En su Exposición al Congreso Nacional, en 28 de marzo de 1903, el Alto Tribunal dijo: “Colocada como está la Corte Federal en la cumbre del Poder Judicial de la Nación, tiene por ese hecho y por ministerio de los principios de la ciencia política que informan y definen su institución, el carácter y funciones de poder regulador destinado a proteger la unidad y concordancia de la legislación en general, toda vez que nuestras instituciones federales no han avanzado todavía hasta el punto de consagrar la autonomía legislativa de los Estados de la Unión, ni tam-

de la Constitución Nacional). Por ello no comparto el criterio sostenido por la Corte en su sentencia de 3 de agosto de 1.937 (1) que declaró nula una disposición de la Ley de Papel Sellado del Estado Yaracuy, que establecía, para el empadronamiento de armas una clase de papel sellado de mayor valor que el preceptuado en la Ley Nacional de Caza. Por que nada vale, a mi juicio, el argumento del fallo de que se “trataba de una Ley emanada del Congreso Nacional” y que por tanto “su cumplimiento es obligatorio en todo el territorio de la República”. En realidad la obligatoriedad de tales preceptos tiene un límite: el respeto a la autonomía de los otros Poderes que conviven dentro del Estado. Igualmente no considero conforme a derecho otro fallo anterior de la Corte que declaró nulo el precepto de una Ley de Papel Sellado estadual, que ordenaba su empleo en los juicios penales en que se procediera a instancias de parte, porque, dijo la Corte, “el Código de Enjuiciamiento Criminal lo excluye en todo caso” (2); b) cuando una Ley federal trata de limitar la duración de los Poderes de un Estado, “porque en cuanto al ordenamiento de tales períodos conservan los Estados, en calidad de atribuciones no delegadas, la plenitud de su autonomía” (3); cuando una Ley federal pretendiera ordenar la manera de hacer la repartición del situado en un Estado de la Federación, porque ningún precepto constitucional les ha limitado esa facultad de

co la del Municipio que sólo es autónomo en lo que concierne a su régimen económico y administrativo. De acuerdo con estas consideraciones, la Carta Fundamental de 1.893, atribuía a la Corte Federal la facultad de declarar la nulidad de las leyes, Decretos y Resoluciones que colidieran con la Constitución y determinar cuál ley debía regir cuando estuviesen en colisión las nacionales entre sí, o, éstas con las de los Estados, o las de los mismos Estados, o cualquiera con la Constitución. La Carta Fundamental vigente con visible olvido de los principios como ya queda advertido, ha cercenado esa facultad, limitándola a la colisión entre las leyes nacionales o entre éstas y las de los Estados, y al caso particular en que la autoridad llamada a aplicar la ley, le consulte cuando considere que hay colisión de las leyes federales, o las de los Estados, con la Constitución de la República”.—Entiendo que esta situación subsiste todavía, y que las palabras del Alto Tribunal, son aplicables aún hoy.

(1) V/ Papel Sellado.

(2) Idem.

(3) V/. Situado Constitucional.

disponer de sus rentas" (1), pero parece discutible el criterio de la Corte, por las mismas razones anteriores, al sostener en ese mismo fallo, que esa repartición debe hacerse tomando por base la población de cada Distrito, ya que, según la Corte, la Nación "al tomar como base para calcular la cuota correspondiente a los Estados la población de cada uno, dejó establecido implícitamente que cada Estado debía adoptar la misma base para la distribución del situado entre los Distritos"; c) cuando una ley estadual establece un impuesto sobre la importación (2), o grava la exportación (3), o grava artículos antes de ofrecerse al consumo, o pecha la agricultura en sí misma, cualquiera que sea la forma empleada, si intrínsecamente así resulta de la naturaleza del gravamen (4), "porque no es el nombre, sino la naturaleza misma de la cosa la que fija y determina su modo intrínseco de ser" (5), o cuando una ley estadual viola o restringe la autonomía del Municipio, mermando los principios básicos de su organización, o relaciona o identifica los Poderes políticos del Estado con los Municipales (6), o finalmente, cuando una ordenanza municipal reglamenta una garantía ciudadana, porque dicha reglamentación es de la competencia federal. Como está dicho antes, la Corte, en virtud de estas atribuciones, mantiene el equilibrio de las autonomías.

**Decretos, Reglamentos y Resoluciones.**

No se incluye específicamente, en nuestra Constitución actual, como antes, en las atribuciones de la Corte, la de anular los Decretos o Reglamentos del Poder Ejecutivo cuando alteren

(1) V/. Situado Constitucional.

(2) V/. Importación.

(3) V/. Exportación.

(4) En muchas ocasiones las Asambleas de los Estados han usado la forma: "que se introduzcan para el consumo", pero la Corte ha considerado rectamente que no es lo mismo "introducir (artículos) para el consumo" que "ofrecer al consumo", siendo éste el único acto que puede ser gravado.

(5) V/. Impuesto sobre el Tránsito.

(6) V/. Autonomía Municipal. Nótese la jurisprudencia disímil entre si el órgano político del Distrito (V. G. el Jefe Civil), puede ser el funcionario Ejecutivo de la Municipalidad.

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

el espíritu, razón o propósito de la ley; pero es indiscutible, a mi juicio, que pueden incluirse estos casos, en el genérico de la nulidad de los actos del Poder Público violatorios de la Constitución, o en el menos genérico de la nulidad de actos por abuso de poder.

Los Decretos y los Reglamentos se dividen en varias clases. Los últimos presuponen la existencia de una ley; los primeros no, necesariamente. Los Decretos reglamentarios pueden regir materia no legislada, para la cual la administración requiere normas regulares. La reglamentación de una ley puede ser hecha en razón de una invitación expresa contenida en su propio texto, o sin ello, porque en nuestro derecho no parece existir limitación al Poder Ejecutivo en cuanto a la posibilidad de reglamentar las leyes, dada la amplitud del numeral 11 del artículo 100 de la Constitución que lo faculta para “ejercer en Consejo de Ministros la facultad de reglamentar las leyes...”; sin embargo, la Corte ha considerado inconstitucional un Reglamento hecho sin expreso requerimiento de la ley (1).

Un Decreto reglamentario autónomo sería nulo, por abuso de poder, cuando altera o modifica leyes existentes; o cuando las Cámaras han hecho remisiones que a ellas incumben, porque su facultad de legislar no es delegable (Art. 89 de la Constitución).

En tesis general un Reglamento es nulo cuando “crea derecho”. Así, sería nulo cuando establece penas mayores que la Ley reglamentada; o cuando crea incapacidades; o cuando al ordenar la ley determinada restricción en bien colectivo, el Reglamento, ampliando la restricción modifica el propósito de la ley (2). En ocasiones, sin embargo, la inconstitucionalidad es aparente.

En lo que respecta a las Resoluciones Ministeriales, hasta la Constitución de 1.931, se hacía un distingo: Si la Resolución era relativa a la ejecución, interpretación o caducidad de algún contrato celebrado por el Ejecutivo Federal, la Corte no podía proceder sino en juicio contencioso por ante la Sala Federal;

(1) Véanse Decretos, Reglamentos y Resoluciones.

(2) Véanse Idem.

pero si la Resolución, sin referirse a las materias dichas, violaba principios constitucionales, conocía la Corte sumariamente con los recaudos del caso. Pero la Constitución vigente (1.936) en todo caso ordena que se siga, cuando se trata de Resoluciones Ministeriales, el procedimiento contencioso. Es lo que ha dicho el Alto Tribunal en su sentencia de 14 de junio de 1.938: "... hoy, después de la vigencia de esta Constitución, y por disposición expresa del aparte 2º, inciso 11, artículo 123 de la misma, todas las Resoluciones Ministeriales, *sin excepción*, no podrían ser tachadas de nulidad sino en juicio contencioso" (1). Esta tesis es correcta, y sin embargo, en un fallo posterior, de 9 de marzo de 1.939, la Corte ha conocido y declarado la nulidad de la Resolución del Ministerio de Fomento de fecha 20 de septiembre de 1.938, considerando que el funcionario había extralimitado su poder (2).

**Actos del Poder Público violatorios de la Constitución.—**  
Actos de autoridad nacional, del Distrito Federal,  
de los Altos funcionarios de los Estados y de los  
Gobernadores de los Territorios Federales.

La palabra acto significa toda manifestación unilateral de autoridad, a lo menos en el sentido expuesto por la Constitución. En esta acepción, la palabra acto está usada como opuesta a contrato. Por consiguiente, las leyes del Congreso Nacional, las de las Asambleas Legislativas de los Estados, las Ordenanzas Municipales, los Decretos del Poder Ejecutivo, etc., son actos del Poder Público: de esta manera, la expresión "nulidad de todos los actos del Poder Público violatorios de la Constitución" constituye, en el orden de las atribuciones de la Corte, una regla general usada en el Pacto de los Estados.

¿Pero es que entonces toda decisión de autoridad, cualquiera que ella sea, nacional, estadual, municipal, de todo orden y sin limitación alguna, puede ser anulada por la Corte unilateralmente si es violatoria de la Constitución? ¿La Corte

(1) Véase Decretos, Reglamentos y Resoluciones.

(2) Véase Decretos, Reglamentos y Resoluciones.

NOTA: No es explicable la modificación constitucional en cuestión. Parecía más lógica la redacción usada y la forma empleada en las Constituciones anteriores a la vigente. Es explicable que cuando una

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

podría así anular un precepto legislativo, como la decisión de un simple funcionario de policía?

Yo creo que importa establecer una distinción entre Poder Público y autoridad, y tomar aquel concepto en el sentido que resulta de la combinación de los artículos 40 y 50 de la Constitución Nacional, es decir, como entidad *poder*, y no como rama del Poder. Juzgo que el inciso considerado (11 del artículo 123) distingue entre "actos de autoridad" y "actos del Poder Público", y en este caso, por definición misma, el inciso sufriría una profunda, pero lógica restricción.

Como es sabido, hay tres Poderes dentro de las entidades autónomas que integran la Federación: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, nacional, estadual y Municipal.

El Poder Legislativo Nacional lo integran las dos Cámaras. De este modo podrían ser declaradas nulas las decisiones que éstas dicten, ya reunidas en Congreso, ya como cuerpos colegisladores. Pero no los Acuerdos de ellas actuando separadamente, por las razones dichas. Además, las atribuciones privativas de las Cámaras le son potestativas, por lo que parece imposible que puedan violar la Constitución, y en el caso extremo, podría serlo como actos de autoridad nacional, pero no como actos del Poder Público (1).

Podrían así mismo ser anulados los actos del Poder Ejecutivo; pero las Resoluciones Ministeriales, por las razones apuntadas, no, ni aun siquiera como acto de autoridad nacional, por la excepción contenida en las atribuciones de la Corte.

Así mismo lo serían los actos de las Asambleas estadua-

*Resolución se refiere a materia contractual, no se pueda seguir sino la vía contenciosa, por las razones expuestas en su lugar. Pero cuando la Resolución es de simple autoridad, como en el caso del fallo de la Corte a que se alude en último término, o sea a la facultad de paralizar o no determinado procedimiento, o en los casos de negativa o de inscripción de un determinado privilegio, no me explico ciertamente cómo pueda seguirse el juicio contencioso. Sin embargo, la Constitución me parece absolutamente clara y no hay más remedio que acatarla, por ilógica que*

(1) V/. Actos del Poder Público.

les, de los Presidentes de Estado, de los Concejos Municipales y de los Jefes Civiles respectivos. Pero la decisión de un Prefecto no podría considerarse como acto del Poder Público, sino como acto de autoridad, porque la entidad Poder es ejercida en el Municipio del Distrito Federal, por el Gobernador, funcionario Ejecutivo, y el Concejo Municipal, entidad deliberante.

Considero, por lo demás, que el acto, para que pueda ser anulado por la Corte, es necesario que haya cumplido toda su virtualidad. Así, una ley requiere que sea aprobada, promulgada y publicada, para que nazca a la vida jurídica, o como lo ha dicho galanamente la Corte: sólo cuando un proyecto de ley ha pasado por ellos (aprobación, promulgación y publicación) es que puede decirse con toda propiedad que existe la ley en su virtud preceptiva, en su eficacia ejecutoria y en el imprescindible conocimiento que de ella han de tener los ciudadanos" (1). La Corte ha sostenido sin embargo, la doctrina contraria, y ha anulado leyes no promulgadas, a las cuales el Ejecutivo ha negado el Ejecútese por considerarlas inconstitucionales, y Ordenanzas de los Concejos Municipales, a las cuales el funcionario Ejecutivo les ha negado también el Ejecútese (2), considerando la Corte que tales actos son actos del Poder Público, y que por tanto entran en las atribuciones del Alto Tribunal. Sin embargo, el veto entre nosotros no existe, y esa forma sería una manera de hacerlo revivir. Los Poderes Ejecutivos no son intérpretes de la constitucionalidad de las leyes, y no pueden de modo alguno dejar de mandarlas a ejecutar: es éste su primer deber. Lo demás podría conducir a un sistema peligroso, en el cual el Ejecutivo se amparara para no ordenar la promulgación y publicación de las leyes, en una presunción de inconstitucionalidad.

De acuerdo con este amplio criterio de interpretación, la Corte ha declarado la nulidad de fallos de los Tribunales, por considerar que en determinadas aplicaciones que han hecho, han violado la Constitución (3). Yo creo, sin embargo, que

(1) Véase Mandato de Derecho Público.

(2) Véase Ordenanzas Municipales.

(3) Véase Decisiones Judiciales.



## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

las decisiones judiciales no pueden ser impugnadas en esta forma, por las siguientes razones:

Conforme a nuestro derecho procedimental, el recurso de Casación es de origen constitucional (Artículo 123, inciso 5º), el cual será ejercido por la Corte "en la forma y términos que determine la Ley". En nuestro derecho los juicios civiles y comerciales, cuando no excedan de cuatro mil bolívares, no tienen el Recurso de Casación; los penales, cuando se trata de juicios de la competencia de los Juzgados de Parroquia o Municipio, tampoco lo tienen (Art. 328 del Enj. Criminal). Y es de observar, conforme a nuestro derecho, que el recurso de Casación es así mismo un recurso de nulidad, en el cual pueden ser denunciadas, por primera vez, las violaciones de leyes que interesen al orden público, y sin duda las violaciones de preceptos constitucionales. ¿Habría entonces antinomia, entre un recurso creado, sin limitación alguna por la Constitución, y entre un recurso limitado por la Constitución? En manera alguna, ya que se trata de cuestiones distintas, regidas por preceptos distintos. Sería así convertir un procedimiento contencioso en no contencioso, por lo que yo creo que en cuanto a las decisiones judiciales sólo pueden ser anuladas por la Corte en Sala de Casación, cuando la ley, de acuerdo con sus términos, admite dicho recurso.

Entiendo que la Corte ha sostenido en otra oportunidad este último criterio. En efecto, la Corte ha dicho en su decisión de 20 de julio de 1938 "que los defectos de que pueda adolecer el proceso y que puedan acarrear la nulidad de lo actuado ante el Juez que ha pronunciado la detención del indiciado... no pueden ser revisados por esta Corte en virtud de la solicitud que encabeza las presentes diligencias (solicitud unilateral de nulidad) en razón de que sólo procede tal revisión mediante los recursos legales correspondientes" (1).

Si bien en la Constitución vigente para 1.913, no existía el acápite considerado, la Corte en su decisión de 11 de marzo de dicho año, sentó una jurisprudencia que juzgo aplicable, por las consideraciones expuestas, aun en nuestros días. Dijo la Corte: "Contra los fallos judiciales la ley da recursos cla-

(1) Véase Decisiones Judiciales.

ramente reglamentados, como son el de apelación y el de Casación, y que los juicios de nulidad de esos mismos fallos tienen su procedimiento especial pautado en el Código de Procedimiento Civil, siendo por tanto tales materias completamente extrañas a las funciones de este Tribunal en Sala Federal" (1).

Por lo demás, no es discutible, como está dicho, que no se consideran como actos del Poder Público, los contratos celebrados por los Poderes Públicos, por que en éstos los Poderes proceden como personas de derecho civil, no de derecho público (2).

Tampoco son actos del Poder Público las elecciones directas ejercidas por el pueblo, tal como entre nosotros las elecciones a concejales y a miembros de las Asambleas Legislativas de los Estados (3).

Finalmente, la Corte es competente para declarar la nulidad de los actos de las autoridades de la Nación, de los Presidentes o Altos funcionarios de los Estados y de los Gobernadores de los Territorios Federales, por usurpación de atribuciones. La Corte ha declarado que debe considerarse implícita la palabra "Altas" cuando se trate del Distrito Federal, tal como aparece de su decisión de 21 de diciembre de 1.937 (4).

**Breve juicio sobre la labor de nuestro  
Alto Tribunal.**

De un breve análisis sobre las sentencias que contiene la segunda parte de esta obra, podrá observarse que la labor de la Corte, en su misión defensiva de la constitucionalidad de las leyes, ha sido más o menos intensa en determinados períodos. Estos períodos coinciden con los intervalos, en nuestras continuas dictaduras, de épocas de más o menos tolerancia y libertad. Lo que quiere decir que, a pesar de nuestras revolucio-

(1) V/. Decisiones Judiciales. Obsérvese, como está dicho antes, que en ocasiones sólo hubo dos Salas, y que la Federal resolvía los asuntos de la competencia de la Política y Administrativa. Véase igualmente en el mismo título una decisión de la Corte semejante en contenido a la citada en el texto.

(2) V/. Leyes Formales y Materiales.

(3) V/. Actos del Poder Público.

(4) Idem.

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

nes armadas, y de nuestras violencias internas, no solemos desdeñar el derecho y las soluciones pacíficas.

Muchos fallos de la Corte son, sin duda, de una elevada juridicidad; en otros, la motivación es de una sencillez, claridad y profundidad admirables. Mas, en otros estimo que el Tribunal no ha guardado la ecuanimidad y serenidad que impone su alto jerarquía; la indecisión de la jurisprudencia en casos análogos, resta igualmente autoridad a las decisiones, y lo difuso de los considerandos en muchas sentencias parece impropio a un Tribunal que debe convencer por su altitud eminente y por su misión trascendental.

En los últimos tiempos los fallos de la Corte han sufrido una crítica vivísima, y hasta se ha pretendido desconocer la cosa juzgada en la decisión en medio de nuestras turbulencias. Por mi parte, dichos fallos, cualquiera que sea su motivación, los errores que contengan, los sentimientos que los guíen—ciertos o imaginarios— y las inquietudes que despierten, deben ser solemnemente respetados y acatados. A lo menos son manifestaciones del Poder civil que hay que sostener en la sucesión continuada de nuestras dictaduras. Porque el Tribunal no es tampoco un organismo llamado a plegarse a las conveniencias momentáneas, a la equidad o a lo que parece justo. Si en el orden político fuera posible darle algún calificativo, sería el de conservador.

Yo siento un profundo respeto por la institución venezolana, que acaso parezca peligrosa a alguien por lo amplio de sus atribuciones; pero ejercidas éstas con una prudente y estricta legalidad hacen del Tribunal un organismo importantísimo en el mantenimiento del equilibrio de los Poderes, en el respeto de la Constitución y en la lucha jurídica contra la arbitrariedad y la violencia. La Corte, en su elevada misión constitucional, es factor indispensable en la marcha del Estado hacia sus grandes destinos.

## **SEGUNDA PARTE**

TEXTOS DE LAS CONSTITUCIONES VENEZOLANAS  
A PARTIR DE 1.864

*Constitución de 1864*

Artículo 89.—Son atribuciones de la competencia de la Alta Corte Federal:

9º.— Declarar cual sea la ley vigente cuando se hallen en colisión las nacionales entre sí, o éstas con las de los Estados, o las de los mismos Estados.

*Constitución de 1.874*

Artículo y número iguales a la Constitución anterior.

*Constitución de 1.881*

Artículo 80, inciso 8º., igual en texto a los anteriores.

*Constitución de 1.891*

Artículo y número iguales a la Constitución anterior.

*Constitución de 1.898*

Artículo 110

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

8º.—Declarar cual sea la Ley, Decreto o Resolución vigente cuando estén en colisión las nacionales entre sí o éstas con las de los Estados, o las de los mismos Estados, o cualquiera con esta Constitución.

9º.—Declarar la nulidad de todos los actos a que se refieren los artículos 118 y 119 de esta Constitución, siempre que emanen de autoridad nacional o del Distrito Federal.

*Nota:*

Artículo 118.—Toda autoridad usurpada es ineficaz y sus actos son nulos.

Artículo 119.—Toda decisión acordada por requisición directa o indirecta de la fuerza, o de reunión de pueblo en actitud subversiva, es nula de derecho y carece de eficacia.

### *Constitución de 1.901*

Artículo 106.

8º.—Declarar en el término más breve posible cual disposición ha de prevalecer en el caso especial que se le someta, cuando la autoridad llamada a aplicar la ley en el lapso legal señalado para su decisión, *motu proprio* o a instancia del interesado acuda en consulta a este Tribunal con copia de lo conducente, porque se considere que hay colisión de las leyes federales o de los Estados con la Constitución de la República. Sin embargo, por este motivo no se detendrá el curso de la causa, y llegada la oportunidad de dictar sentencia sin haberse recibido la declaración de que trata esta facultad, aquélla se conformará a lo que sobre el particular dispone el Código de Procedimiento Civil. En el caso de que la decisión llegue encontrándose la causa en apelación, el Tribunal de alzada aplicará lo dispuesto por la Corte Federal.

9º.—Declarar cual sea la ley vigente cuando se hallen en colisión las nacionales entre sí o éstas con las de los Estados.

10º.—Declarar la nulidad de todos los actos de las Cámaras Legislativas o del Ejecutivo Federal que violen los derechos garantizados a los Estados o que ataquen su autonomía a petición de cualquiera de los Poderes de un Estado.

11º.—Declarar la nulidad de todos los actos a que se refieren los artículos 24 y 25 de esta Constitución, siempre que emanen de autoridad nacional o del Distrito Federal.

*Nota:*

Los artículos 24 y 25 de la Constitución son iguales en texto a los artículos 118 y 119 de la anterior.

*Constitución de 1.904*

Artículo 95

10.—Declarar la nulidad de las leyes nacionales o de los Estados cuando colidan con la Constitución de la República.

11.—Declarar cual sea la ley vigente cuando se hallen en colisión las nacionales entre sí o éstas con las de los Estados.

12.—Declarar la nulidad de todos los actos de las Cámaras Legislativas o del Ejecutivo Federal que violen los derechos garantizados a los Estados o que ataquen su autonomía.

13.—Declarar la nulidad de todos los actos a que se refieren los artículos 24 y 25 de esta Constitución, siempre que emanen de autoridad nacional o del Distrito Federal o de Altos funcionarios de los Estados.

*Nota:*

Los artículos 24 y 25 de esta Constitución son iguales a la anterior.

*Constitución de 1.909*

Artículo 112

10, 11, y 13 iguales a la anterior.

12.—Declarar la nulidad de todos los actos de las Cámaras Legislativas o del Ejecutivo Federal que violen los derechos garantizados a los Estados o que ataquen su autonomía, y de los actos de las Legislativas o de los Concejos Municipales que colidan con las bases 10, 11, 12 y 13 del artículo 12 de esta Constitución.

*Nota:*

Ver nota a la Constitución siguiente.

*Constitución de 1.914*

Artículo 98

10.—Igual a la anterior.

11.—Declarar cual sea la ley, Decreto o Resolución vigente, cuando se hallen en colisión las nacionales entre sí o éstas con las de los Estados.

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

12.—Declarar la nulidad del artículo o artículos de una ley que colidan con otros de la misma; de todos los actos de las Cámaras Legislativas o del Ejecutivo Federal que violen los derechos garantizados a los Estados o que ataquen su autonomía, y de los actos de las Legislativas o de los Concejos Municipales que colidan con las Bases 10, 11, 12 y 13 del artículo 19, con el inciso 1º de la garantía 15ª. del artículo 22 y con el artículo 117 de esta Constitución.

13.—Igual al anterior.

### *Nota:*

Los incisos 10, 11, 12 y 13 del artículo 19 de la Constitución se referían al compromiso de los Estados de no establecer aduanas, de no gravar la exportación, de no gravar los artículos antes de ofrecerse al consumo, de no prohibir el consumo de los productos de otros Estados, ni su tránsito, ni gravar el consumo de aquéllos con impuestos mayores o menores de sus similares, y a no crear impuestos cuyo establecimiento requiera la cooperación de la administración Fiscal de la Nación. El inciso 1º. de la garantía 15a. del artículo 22 se refería a que los ciudadanos debían ser juzgados por las mismas leyes y sometidos a iguales deberes, servicios y contribuciones. El artículo 117, a que la exportación era libre, y que, por tanto no podía ser gravada.

### *Constitución de 1.922*

Artículo igual, y números 11, 12, 13 y 14 iguales a la anterior.

### *Constitución de 1.925*

#### Artículo 120

9.—Declarar la nulidad de las leyes nacionales o de los Estados cuando colidan con la Constitución de la República. La nulidad se limitará al párrafo, artículo o artículos en que aparezca la colisión, salvo que éstos sean de tal importancia, por su conexión con los demás, que, a juicio de la Corte, su nulidad acarree la de toda la ley.

10.—Declarar cual sea la ley que debe prevalecer cuando se hallen en colisión las nacionales entre sí, o éstas con las de los Estados, y declarar así mismo cuales son el artículo o



artículos de una ley que han de regir cuando existiere colisión entre las disposiciones de élla.

11.—Declarar la nulidad de los actos de las Cámaras Legislativas o del Ejecutivo Federal que violen los derechos garantizados a los Estados o que ataquen su autonomía y la de los actos de las Asambleas Legislativas o de los Concejos Municipales que violen las restricciones expresadas en el párrafo 3º., número 4º. del artículo 17 y en el no. 3 del artículo 18.

12.—Declarar la nulidad de los Decretos o Reglamentos que dictare el Poder Ejecutivo para la ejecución de las leyes, cuando alteren el espíritu, razón o propósito de éllas, y en general, declarar cuando sea procedente, la nulidad de todos los actos a que se refieren los artículos 42 y 43 de esta Constitución, siempre que emanen de autoridad nacional o del Distrito Federal o de los Altos funcionarios de los Estados.

Cuando el acto acusado de nulidad fuere una Resolución Ministerial relativa a la ejecución, interpretación o caducidad de algún contrato, celebrado por el Ejecutivo Federal, la Corte no podrá decidir sino mediante el procedimiento pautado en el número que sigue.

*Nota:*

Este procedimiento es el contencioso.

Las restricciones aludidas en el número 11, se refieren al compromiso de los Estados al establecer su sistema rentístico. Son las mismas de los Municipios. Estas restricciones son las mismas que en la Constitución vigente. Véase la nota a la Constitución vigente. Los artículos 42 y 43 dicen respectivamente: La ley determinará todo lo relativo a la nulidad de los actos ejecutados con extralimitación de facultades, y es nula toda decisión acordada por requisición directa o indirecta de la fuerza o de reunión de pueblo en actitud subversiva.

*Constitución de 1.928*

Artículo y números iguales a la anterior.

*Constitución de 1.929*

Artículo y números iguales a la anterior.

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

### *Constitución de 1.931*

Artículo y números iguales a la anterior.

### *Constitución de 1.936 (vigente).*

#### Artículo 123

9.—Declarar la nulidad de las leyes nacionales, de los Estados, o Municipalidades, cuando colidan con la Constitución de la República. La nulidad se limitará al párrafo, artículo o artículos en que aparezca la colisión, salvo que éstos sean de tal importancia, por su conexión con los demás, que, a juicio de la Corte, su nulidad acarrearé la de toda la ley.

10.—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 declarar así mismo cuáles son el artículo o artículos de una ley que hayan de regir cuando existiere colisión entre las disposiciones de élla.

11.—Declarar la nulidad de los actos de las Cámaras Legislativas o del Ejecutivo Federal que violen los derechos garantizados a los Estados o que ataquen su autonomía; la de los actos de las Asambleas Legislativas y de los Concejos Municipales que violen las restricciones expresadas en el párrafo 4º., número 4º. del artículo 17 y en el no. 3º. del artículo 18; y en general, la de todos los actos del Poder Público violatorios de esta Constitución. Igualmente declarará la Corte la nulidad de los actos a que se refiere el artículo 42 de la Constitución, siempre, cuando se trate de actos de las autoridades, que dichos actos emanen de autoridad nacional o del Distrito Federal, de los Presidentes o Altos funcionarios de los Estados y de los Gobernadores de los Territorios Federales.

Si el acto tachado de nulidad fuere una Resolución Ministerial, la Corte no podrá decidir sino mediante el procedimiento pautado en el número que sigue.

#### *Nota:*

Este procedimiento es el contencioso.

Las restricciones aludidas se refieren a limitaciones de los Estados y Municipios en la organización de sus rentas y a las demás que impone el Pacto Federal.

ACTOS DE ADMINISTRACION

1.—Se ve pues por las disposiciones preinsertas que las Cámaras Legislativas no tienen la facultad de contratar, sino la de aprobar o negar los contratos que celebre el Ejecutivo Federal; y por contratar ha de entenderse tomar determinaciones por deliberación propia, no simplemente suscribir determinaciones tomadas por otro. Por manera que es el Ejecutivo Federal el único órgano del Poder Público a quien corresponde la iniciativa en los contratos de interés nacional, iniciativa que le ha sido suprimida por las Cámaras, al presentarles éstas ya aprobadas unas bases de contrato en que el Ejecutivo no puede introducir modificación alguna, habiéndosele dejado por toda libertad la de fijar las garantías del caso. Sobre el monto del préstamo a la Municipalidad del Distrito Iribarren, sobre el destino que ha de darse por la Municipalidad al dinero que ha de recibir, sobre el interés que ha de devengar el préstamo, y sobre la forma de amortización del capital por cuotas mensuales la deliberación de las Cámaras se ha sustituido a la del Ejecutivo. El llamado Proyecto de Ley en cuestión no encierra un contrato ni proyecto de contrato con la Municipalidad del Distrito Iribarren, ni es tampoco proyecto de ley, ni podrá serlo, aunque el señor Presidente le hubiere puesto el Ejecútese. Para ser proyecto de contrato le falta el consentimiento siquiera condicional y presunto de las dos únicas partes que debieron elaborar las bases: el del Ejecutivo como representante de la Nación y el de la Municipalidad referida. Solo consta allí el consentimiento de las Cámaras legislativas, que no son parte contratantes. Y no es siquiera un Proyecto de Ley, porque aunque se le hubiese puesto el Ejecútese y se lo hubiese promulgado eso no sería una Ley,

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

pues toda ley ya general, ya especial, debe contener obligaciones para alguien; si es la de la primera clase para imponerse a todos los habitantes del país (artículo 8 del Código Civil), si es de la segunda clase se impondría a determinadas personas. Ahora bien ese proyecto de Ley no obligaría, aún con el Ejecútese, a nadie, ni aún a las supuestas partes contratantes: no a la Municipalidad, porque no consta que haya intervenido en la fijación de las bases del proyecto; no al Ejecutivo porque a éste sólo se le da allí una autorización que él no ha pedido, y que nada podría contra su voluntad de no celebrar el contrato ni en esa ni en otra forma. Ese acto legislativo no es ni siquiera lo que se quiso tal vez que fuese: un proyecto de ley especial aprobatorio de un contrato; pues tales proyectos de ley no pueden elaborarse *a priori*, sino *a posteriori*, con vista de todas las estipulaciones o cláusulas proyectadas por las dos partes contratantes. Aquí la aprobación ha recaído sobre bases que no aparecen convenidas por ninguna de las dos únicas partes posibles en el contrato. Las Cámaras no han hecho sino aprobar su propia determinación. Caso de que la Municipalidad haya propuesto aquellas bases o les haya dado su adhesión, eso lo ignora en absoluto esta Corte, porque ella no puede hacerse cargo sino de informaciones oficiales o auténticas que debieran aparecer en este expediente. Si aquel acto legislativo fuese un proyecto de ley aprobatoria de un contrato, al ponerle el Ejecútese y promulgarlo, ya sería ley y el contrato mismo pasaría a serlo sin necesidad de nuevas deliberaciones, ni del Ejecutivo ni del Congreso. Pero es el caso que por no darse allí sino instrucciones para un contrato futuro, si se le hubiese puesto el Ejecútese nada se habría adelantado con ello, porque al canjearse las voluntades entre el Ejecutivo y la Municipalidad echando así las bases del contrato, aunque fuese de acuerdo con esas instrucciones, tendría que volver el texto de éste a las Cámaras para su verdadera y propia aprobación y otra vez al Presidente de la República para el verdadero y propio Ejecútese; ya que aparte de las bases fijadas en el proyecto de ley, coartando las atribuciones del Ejecutivo se le dejan a éste algunas facultades, sobre todo en cuanto a la garantía que debe exigir, y es fácil comprender que esta cláusula y cualquiera otra que no fuere de las previstas, tendría que ser objeto de otra ley aprobatoria, por ser ilegal la autorización dada de antemano o

sin conocimiento de causa al Ejecutivo para aceptar como definitiva, sin nueva deliberación del Legislativo, cualquier garantía que aquél exigiese. Eso equivaldría a renunciar a su deliberación obligatoria y no facultativa sobre la monta y eficacia de la garantía. Si el Congreso es soberano para aprobar o negar un contrato por las razones que le plazcan, no lo es para aprobar o negar lo que aún no conoce. Esto equivaldría a violar el ordinal 6° del artículo 77 de la Constitución que atribuye en esto al Congreso una misión o función de examen crítico, de supervigilancia, y no una facultad caprichosa.

De lo expuesto resulta pues que el llamado proyecto de ley especial no es proyecto de ley sino un mandato que el Poder Legislativo, en sesiones ordinarias, da al Poder Ejecutivo, para que suscriba un contrato de interés nacional, con sujeción a estipulaciones prefijadas por el mandante mismo, esto es, por el Poder Legislativo. Contra tal mandato militan los reparos u objeciones siguientes: Ese mandato para celebrar contratos de interés nacional lo tiene recibido ya el Ejecutivo de un poder más alto, del Constituyente, y con mayor amplitud de facultades, puesto que no fijó límites a la iniciativa, ni a las previsiones del mandatario. La única obligación que le impuso el Constituyente fué la de que después que hubiese elaborado a su leal saber y entender, el proyecto de contrato con la necesaria intervención o adhesión de la otra parte, lo sometiese al Congreso, quien lo aprobará o lo negará. Por tanto, ese mandato de orden inferior choca con el dado por el Constituyente al mismo mandatario y cercena las facultades constitucionales de éste. Este mandato del Legislativo al Ejecutivo para contratar, aunque no fuese inconstitucional, nunca sería de los que requiere el Ejecútese del Presidente; esta facultad sería un contrasentido. Porque en buena lógica cuando el artículo 86 de la Constitución ordena que un ejemplar de los actos Legislativos se pase al Presidente de la República para que lo refrende y cuando el ordinal 8° del artículo 100 *ejusdem* da al Presidente la atribución de poner el Ejecútese a la Constitución y a las Leyes y hacerlas publicar en la Gaceta Oficial, no han podido referirse tales prescripciones sino a los actos que deben ser ejecutados y cumplidos por otras personas además del Presidente mismo, y es con respecto a esas personas que se ordena ejecutarlos. Un man-

dato no es para ser ejecutado sino exclusivamente por el mandatario, y por ello resultaría incomprensible que el mandatario lo mandase a ejecutar. Si fuese preciso que éste lo refrendase, la fórmula procedente no sería Ejecútese sino "lo ejecutaré". El ciudadano Presidente hizo pues muy bien en no refrendar tal proyecto de Ley, no sólo por las razones que él tuvo y apoyaron sus Ministros, sino también y principalmente porque aún en el caso negado de que tal acto fuera constitucional, su naturaleza, lejos de requerir el Ejecútese, le repugna. (Sentencia de 26 de noviembre de 1937, Memoria de 1938).

2.—Ya esta Corte tiene resuelto que no es óbice a su conocimiento de nulidad de un acto del Congreso Nacional al cual no ha puesto el Ejecútese el ciudadano Presidente de la República, porque el acto legislativo como tal emana del Poder Público, y por consiguiente, si es violatorio de la Constitución Nacional puede solicitarse su nulidad ante esta Corte de conformidad con el ordinal 11 del artículo 123 de la Constitución Nacional. Además, resultaría por lo menos irregular de parte del Ejecutivo, el ordenar su ejecución, promulgación y publicación, o sea elevarlo a la categoría de ley vigente, para luego instar su nulidad por razón de inconstitucionalidad, aparte de que semejante proceder del ciudadano Presidente, frente a un acto del Poder Público que conceptúa de su exclusiva competencia podría interpretarse como un asentimiento a la usurpación cometida contra su propia autoridad.

Por lo que hace el fondo de la solicitud es manifiesta la usurpación de atribuciones de las Cámaras Legislativas. . . . pues las donaciones decretadas aparte de que adolecen de vicios de forma, son funciones que están atribuidas especialmente al Ejecutivo Federal conforme a mandato expreso de la Constitución Nacional. (Atribuciones 21 y 23 del artículo 100 de la Constitución Nacional).

Aún en la hipótesis inaceptable por inconstitucional de que las Cámaras Legislativas tuvieran la facultad de conceder terrenos ejidos a los Municipios que carecen de ellos, indicando para tal fin tierras de propiedad pública, y que tal atribución pudiera delegarla en el Ejecutivo Federal, aún en este caso no habría podido éste, como lo ordenan los actos legislativos cuya nulidad ha pedido el ciudadano Procurador General

de la Nación.....otorgar simples donaciones sin tramitación previa, pues para tales concesiones se hace necesario que las respectivas Municipalidades conforme a lo ordenado en el artículo 101 de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos vigentes, inician el procedimiento para obtenerlo, con la tramitación establecida en el Capítulo VI de la citada Ley, que se contrae a la Concesión y Ampliación de Ejidos. Es después de cumplidas estas formalidades, y no con el solo otorgamiento de un mero documento de donación, cuando el Ejecutivo Federal, por propia autoridad y por conducto del Ministerio de Agricultura y Cría, podría otorgar la concesión o ampliación de ejidos que hubieren solicitado las Municipalidades. Resultan pues aplicables al caso las disposiciones constitucionales en que fundamentó su solicitud el ciudadano Procurador General de la Nación, ya que la facultad de las Cámaras Legislativas, como lo tiene decidido esta Corte, está limitada a aprobar o negar los contratos o convenciones que celebre el Ejecutivo Federal. (Diciembre 22, 1.937, M. 1.938).

3.—En las decisiones administrativas no debe confundirse la administración activa con la jurisdicción administrativa. Nuestras leyes en general tienen definidos ambos conceptos en términos que no dan lugar a duda, sobre las actividades administrativas. Los órganos de la administración activa no revisten en ningún caso el carácter o categoría de jueces, ni aún cuando resuelven autorizar o no el ejercicio de un derecho subjetivo, porque como ya lo tiene establecido esta Corte en sentencia de 15 de diciembre de 1.936 refiriéndose al fallo dictado por el Gobernador del Distrito Federal al abstenerse de impartir su aprobación al Partido Democrático Nacional, aquel funcionario no es un juez sometido a las formas del Procedimiento Civil.

.....El procedimiento contencioso viene a tener su iniciación después de cumplido el acto por la administración activa, es decir, ante la Corte Federal y de Casación, en virtud de la apelación que por permisión de dicha ley se interpone contra el acto administrativo. Entonces si se entra en el campo de la jurisdicción administrativa. Por tanto una cosa es el acto cumplido por la administración activa, y otro el acto que ha de cumplir la jurisdicción administrativa, por ante quien se inicia el procedimiento contencioso.

.....I siendo la costumbre administrativa fuente de nor-

ma jurídica, aplicable siempre que se trate de suplir el silencio de la ley, esa costumbre apuntada, empleada en las resoluciones de los funcionarios del Estado cuando no van contra la ley debe ser considerada como suficiente para determinar la expresión de la voluntad ejecutiva, puesto que autorizada por el órgano inmediato y preciso del Presidente (Secretario General de Gobierno) está rodeado el acto de garantías suficientes para dar autenticidad a la voluntad expresa de la administración pública.

De allí que los preceptos constitucionales citados den suficiente carácter al Secretario General para emitir los actos de la administración de Carabobo bajo la forma de Resolución, porque los mismos preceptos facultan a dicho funcionario para autorizar la expresión de la voluntad presidencial.

Es unánime la doctrina cuando señala que "si la ley y la costumbre no preceptúan una forma determinada, la autoridad administrativa puede servirse de cualquier forma adecuada para la orden concreta" (Diciembre 7, 1.937, M. 1.938).

*V. Actos del Poder Público.*

ACTOS DEL PODER PUBLICO

1.—Pídesese ahora la declaratoria de nulidad del nombramiento recaído en el doctor B., por no tener éste la edad de treinta años que se requiere para ser Vocal de la Alta Corte, y aunque tal aserto se apoya en documento público. . . . la Corte fuera de los casos de colisión enumerados en el artículo 80 de la Constitución y de la especial a que se contrae el 90 de la misma, no puede declarar la anulación de un acto del Congreso, y que de consiguiente es ante éste que debe ocurrirse en demanda de la referida nulidad. (Julio 12, 1.887, M. 1.888).

2.—Para que un acto de cualquier rama del Poder Público exista y pueda ser impugnado o accionado de nulidad, basta con la sanción que le da la propia autoridad que lo concibió, independientemente de la sanción o del Cúmplase que deba impartirle otro órgano. No existirá como ley. . . . pero sí como simple acto de Poder Público Municipal, lo que es suficiente para que tal acto caiga bajo la jurisdicción del inciso 11 del artículo 123 de la Constitución Nacional. Basta que sobre tal acto no haya más que deliberar por el órgano de que emana,



y que a consecuencia de esto el poder que le haya dado vida lo considere ya en condiciones de imponerlo como obra suya definitiva a la autoridad encargada de hacerlo ejecutar, porque ya esto por si solo es un efecto de tal acto. . . . . Por otra parte sería un contrasentido que este magistrado (El Gobernador) necesitase ponerle previamente el Cúmplase a una Resolución que él ha resuelto no ejecutar hasta tanto no se decida por el Tribunal competente que dicho acto no adolece de la nulidad impugnada.

No podría admitirse en el caso de esta solicitud la aplicación de criterios impregnados del concepto tradicional histórico de autonomía municipal que pudiéramos haber heredado de España; porque al implantarse desde nuestra emancipación política el régimen constitucional, las Municipalidades, como partes integrantes que son de los Estados Federales que han venido suscribiendo las bases de la Unión, renunciaron implícitamente aquel concepto colonial de la autonomía de los Municipios, y adoptaron de manera expresa el que surge de la Constitución, esto es, una autonomía que no puede ir más allá de lo que rectamente se desprende de las normas del Derecho Positivo Constitucional. O lo que es lo mismo, no se trató de un gobierno libre dentro del Estado sino de un poder regulado por el Constituyente y por el Legislativo ordinario.

Aún que desde el punto de vista sociológico puede afirmarse que la Autonomía Municipal es emanación del pueblo, anterior a los preceptos constitucionales de cualquier país, es lo cierto que en Derecho positivo Venezolano se la considera como emanada exclusivamente de la Constitución porque es ésta la que distribuye el Poder Público entre el Poder Federal, el de los Estados y el Municipal (Artículo 50) y les señala sus respectivos límites, valiéndose de la definición de atribuciones y facultades (Artículo 41). Por lo tanto esta Autonomía Municipal, restringida por la Ley fundamental de la República a precisas y limitadas atribuciones, no puede ser absoluta sino muy relativa, en el sentido de que aún en el caso de las competencias y atribuciones que le han sido otorgadas, debe guardarse muy bien el Concejo de no rivalizar con el Poder Federal, no debiendo sus actos tener trascendencia nacional sino local. I de trascendencia nacional por sus efectos en la ley económica de la oferta y la demanda, es la fijación por cualquier Con-

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

cejo Municipal de un precio límite a las ventas de cualquier artículo, sea o no de primera necesidad.

.....Es verdad que autónomo es el cuerpo que se rige por la ley que el mismo se ha dado; pero precisamente por ello la Autonomía Municipal en Venezuela no es genuina autonomía porque aquí tampoco las Municipalidades se hacen su ley. Esta la da el Poder Legislativo Nacional en la llamada Ley Orgánica del Distrito Federal, y el Poder Legislativo de los Estados y ambos Poderes a su vez, para dictar sus respectivas Leyes Orgánicas tienen que someterse a las restricciones que para tal Autonomía Municipal establece la Constitución, limitándola a lo estrictamente relativa al régimen económico y administrativo; solo en esto consiste la independencia municipal respecto del Poder Federal (Artículo 6). Resulta pues que nuestra autonomía está doblemente subordinada a otros poderes en cuanto a la ley porque élla se rige.

Es solamente después que haya sido dictada esta reglamentación (la de las garantías ciudadanas) ya sobre todos los derechos, ya por separado sobre uno o algunos especialmente, cuando el Poder Municipal podría basándose en esa ley reglamentaria, afectar un derecho individual dentro de los límites así prefijados por el Poder Federal. El Poder Municipal no es árbitro para establecer antes que el Federal cuales son concretamente las limitaciones de determinado derecho individual que se justifican por el interés público o las buenas costumbres. I no lo es, entre otras consideraciones, por la primordial de que aquel poder está obligado a ajustar su criterio en este punto al que tuviera el Poder Federal, y por ello necesariamente debe esperar que éste le de la norma pues de lo contrario incurre en usurpación de atribuciones.

Esta materia (las garantías ciudadanas y su reglamentación) no es de índole económico-administrativa, sino de índole política reservada al Poder Federal.....

El carácter político le viene directamente por la naturaleza de las garantías o derechos afectados, en tanto que el carácter económico-administrativo que se le quiere dar se lo trae desde muy lejos, so color de que su finalidad es una mera organización de los servicios de abastos. (Diciembre 2, 1.937, M. J 938).

3.—Que de acuerdo con lo establecido en el numeral 11 del artículo 123 de la Constitución Nacional, para que esta

Corte tenga competencia para conocer de la nulidad de actos de las autoridades que violen el artículo 42 de la misma Constitución, es menester que tales actos hayan emanados de autoridad nacional o del Distrito Federal, de los Presidentes de Estados y de los Gobernadores de los Territorios Federales; y si bien es cierto que al mencionarse allí al Distrito Federal no se establece con respecto a éste, como se hace con respecto a los Estados la clasificación de "altos funcionarios" una lógica interpretación indica que no pueden ser comprendidas en aquella enunciación constitucional, las simples autoridades subalternas de ese Distrito Federal, carentes de cualidad representativa propia, como en el presente caso el Inspector General de Vehículos; tanto más cuanto que, como queda visto, una ley local especial tiene previsto el remedio procedimental inmediato contra los actos que se consideren ilegales de este funcionario distrital. (Diciembre 21, 1.937, M. 1.938).

4.—Sería jurídicamente paradójico o contraproducente —y ésto lo ha establecido ya la Corte en recientes fallos— llevar a cabo la promulgación de dicha Resolución no para que entrase a cumplir su finalidad legislativa de amparar los posibles intereses que ella misma contempla, o lo que es igual, a los efectos de su obligatoriedad, sino antes bien al exclusivo propósito, contradictorio y absurdo, de poderla fulminar por inmediata nulidad.

I si la conclusión negativa, aducida por el Síndico pudiera prosperar, por lo que respecta a la ciudadanía, que no tendría interés en pedir la nulidad de un acto que no la obliga, no lo podría sin duda frente al funcionario encargado de efectuar dicho acto, quien en el conflicto de tener que cumplirlo y de verse obligado al propio tiempo a velar por el estricto cumplimiento de la Constitución, de las leyes nacionales y de las del Distrito Federal, escoge el atinado camino de someter el asunto a la autoridad competente, precisamente antes de que pueda entrar en vigencia la resolución, tal como lo ha efectuado y aducido el ciudadano Gobernador.

Por otra parte, el Concejo, en presencia de toda acción gubernamental que constituye agresión a su autonomía, puede sancionar lo pertinente a cohonestar la iniciada acción, en fuerza del número 2 del artículo 14 id. (Ley Orgánica del Distrito Federal); pero ante la abstención del Gobernador de ordenar

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

la publicación de la Resolución, nada hubiera podido hacer el Concejo, porque su reglamentación al respecto no se referiría a ninguno de los ramos que taxativamente determina el Capítulo VI *ejusdem*.

Por tanto se declara que la Corte es competente para conocer de colisiones entre leyes todavía no promulgadas, ni publicadas en el periódico oficial, así como de su nulidad por razón de usurpación de autoridad o atribuciones. (Diciembre, 1.937, M. 1.938).

5.—No es óbice al conocimiento por esta Corte de la solicitud de nulidad de un acto del Congreso Nacional que carece del Ejecútese del ciudadano Presidente de la República, porque este acto legislativo, como tal, emana del Poder Público, y por consiguiente, si es violatorio de la Constitución Nacional, debe ser ventilada su nulidad en la jurisdicción federal, en conformidad con el ordinal 11 del artículo 123 de la Constitución Nacional. Por otra parte, sería chocante y antijurídico, el ordenar su ejecución, promulgación y publicación, es decir, elevarlo a la categoría de “ley vigente”, para luego instar su nulidad por razón de su inconstitucionalidad, aparte de que semejante conducta, meramente formularia del ciudadano Presidente, frente a un acto del Poder Público, que es manifiestamente de su exclusiva competencia, constituiría en cierto modo un allanamiento a la usurpación cometida contra su propia autoridad. El hecho, pues, de abstenerse el Presidente de poner el “Ejecútese” a dicho acto legislativo, no significa ninguna infracción del artículo 68 *ejusdem*, precisamente por ser acto usurpador de la autoridad del Poder Ejecutivo, porque en buena lógica jurídica, tal abstención constituiría sin duda, una medida que tiende a precaver la existencia de un acto que nace a la vida jurídica viciado de nulidad radical...

Ahora, en cuanto al fondo de la solicitud en referencia, es manifiesta la usurpación de atribuciones por las Cámaras Legislativas, bien que éstas fueron guiadas por un propósito de bienestar y progreso para el país, significado en la obra, de interés nacional, del ferrocarril de los Llanos a que se refiere el mentado acto del Congreso...

Y como quiera que por el artículo 76, ordinal 4º., es atribución del Congreso examinar y aprobar o improbar las memorias y cuentas que deban presentar los Ministros del Despa-

cho de conformidad con el artículo 109 de esta Constitución, y aquéllas han de referirse necesariamente a todos los actos administrativos realizados en el año de la cuenta, es claro que el Congreso no puede asumir la ordenación de ninguno de ellos, pues al corresponderle solamente el examen y aprobación o improbación de dichos actos, cometería con semejante asunción la violación del deber constitucional a que se alude. (Noviembre 16 de 1.937, M. de 1.938).

6.—Un proyecto de ley, votado por la Asamblea Legislativa, es ya una ley en potencia, si bien inejecutable todavía por faltarle la sanción presidencial. Cuando esto se efectúa es ya una ley ejecutable, pero que sin embargo, carece aún de la cualidad de ser obligatoria *erga omnes*, por no haberse hecho su publicación en el órgano oficial. Más, como en cualquiera de esos tres estados o períodos es una ley, contra ella puede ya actuarse en nulidad por vía judicial: las leyes son perfectas como obra legislativa por el voto de las Cámaras; ejecutorias por la promulgación, y obligatorias por la publicación. El interés jurídico de la acción en nulidad estribará pues en que si la ley está en su primer estado, no se la promulgue, si ha sido promulgada, no se la publique, y si ha sido publicada, no sea obligatoria.

De las actas de sesiones de la Asamblea Legislativa,.... consta que todos y cada uno de los Proyectos de Leyes que cursaron en aquella Asamblea sufrieron las tres discusiones que para su formación pauta el artículo 40 de la Constitución del Estado Miranda y el artículo 51 del Reglamento Interior y de Debates.....

El artículo 55 del Reglamento Interior y de Debates, no contiene, en concepto de la Corte, una norma indeclinable de derecho, ya que sólo contempla la conveniencia de que las leyes contengan una redacción clara, apropiada y precisa, revisión que desde luego holgaría cuando ellas posean semejantes cualidades. (Junio 6 de 1.940, M. de 1.941).

#### V. Actos de Administración.

#### AUTONOMIA MUNICIPAL

1.—Es indudable que la Legislatura del Estado Carabobo tiene la facultad de establecer impuestos o contribuciones, como también la de legislar sobre todos los asuntos que no están reservados por el Pacto de Unión al Gobierno General de la Federación venezolana; pero también está fuera de toda du-

da que corresponde a los Concejos Municipales organizar sus Departamentos y Parroquias en todo lo relativo a su régimen económico o municipal, y legislar para los mismos departamentos y parroquias sobre todas aquellas materias que no se hayan reservados el Poder General de la Unión o el del Estado en sus respectivas Constituciones.

Ahora bien, en todo país constituído bajo el régimen de la democracia, son las comunas o los Municipios los elementos cardinales que dan vida a aquella organización, y si esta doctrina saludable prevalece bajo la forma democrática, con exuberancia de razones se sostiene tratándose del sistema federal. El municipio es el germen que fecunda la vida del Estado, como las autonomías de éstos constituyen los sustentáculos de la Administración nacional.

Además, el artículo 90 de la Constitución Federal establece, que todo lo que en ella no esté expresamente atribuído 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 de cada Departamento al Concejo Municipal respectivo...

Tales prescripciones deslindan completamente la jurisdicción de los Cuerpos legisladores que representan a la Nación, al Estado y al Municipio, quedando formalmente establecida la absoluta independencia jurisdiccional de cada una de estas Corporaciones.

Por manera que así como los Municipios tienen sus naturales facultades, sin que puedan invadir la esfera de acción de los Estados; así éstos tiene las suyas privativas; sin que puedan vulnerar la existencia propia de los municipios, ni tampoco extralimitar las atribuciones del poder público nacional. (Noviembre 18 de 1.873, M. de 1.870 a 1.875).

2.—Que así por la forma absoluta en que está concebida la disposición de la Base 2a. del artículo 13 de la Constitución Nacional, como por la naturaleza misma del principio en que se funda, no es posible admitir la más ligera relación, ningún punto de contacto, entre el poder político que ejerce el Estado, y las funciones y atribuciones de los Concejos Municipales, como corporaciones encargadas de organizar y dirigir el régimen económico y administrativo del Municipio.

Que siendo esto así, es evidente que el artículo 71 de la

Constitución del Estado Zamora, al constituir a los Jefes Civiles del Distrito en ejecutores de las órdenes de los Concejos Municipales, cuando al mismo tiempo son órganos y agentes propios del poder político del Estado, si bien no vulnera en su letra la Base 2<sup>a</sup>. del artículo 13, Constitución Nacional, collide con élla en su esencia, y en el hecho, de modo que ese doble carácter de los Jefes Civiles del Distrito como agentes del Poder político del Estado y del Poder municipal no se conforma bien con la autonomía del municipio, o por lo menos con sus intereses económicos y administrativos, que aún admitiendo siempre la mayor suma de rectitud y buena fe se resentirían de la intervención de una autoridad extraña.

Que al igual de lo que ha previsto y tiene establecido la Constitución del Estado Carabobo en su artículo 101, los Concejos Municipales deben tener sus agentes propios, sus autoridades ejecutivas para hacer cumplir sus disposiciones.

Que partiendo de las mismas o semejantes consideraciones que preceden este Alto Tribunal ha declarado ya, tratándose un caso más o menos idéntico ocurrido con la Constitución del Estado Los Andes, que no puede admitirse esa dualidad de funciones atribuidas a los Jefes Civiles de Distritos por algunas Constituciones locales.

Que siendo el Municipio la unidad federal y su autonomía la base fundamental de las Repúblicas democráticas, nunca serán bastante exquisitas las precauciones que se adopten para preservar esa autonomía de toda invasión y ponerla a cubierto de todo lo que pueda quebrantarla o deprimirla. (Febrero 17 de 1.897, M. de 1.898).

3.—Que al artículo 86 de la Constitución del Zulia menoscaba los derechos del Municipio en aquella entidad federal, puesto que al constituir a los gobernadores de los Distritos, que son agentes inmediatos del Presidente del Estado, encargados de cumplir y hacer cumplir los Decretos, Ordenanzas o Resoluciones de los Concejos Municipales, quedan éstas Corporaciones en cierto modo dependientes del poder político del Estado. (Junio 9 de 1.897, M. de 1.898).

4.—Ahora bien, por el número 2 del artículo 7° de la Constitución Nacional vigente, concordante con el número 3 del artículo 7° de la Constitución Nacional de 1901, los Estados se obligan a reconocer en sus respectivas Constituciones, la

autonomía municipal de los Distritos y su independencia del Poder político del Estado, en todo lo concerniente a su régimen económico y administrativo, pudiendo en consecuencia los Distritos establecer sus sistemas rentísticos, pero sujetándose a las disposiciones que contienen las Bases de los nos. 10, 11, 12 y 13 de dicha Ley Fundamental; y por el número 11 del mismo artículo de la Constitución vigente, concordante con el número 12 del artículo 6º. de la Constitución de 1901, se comprometen también los Estados a no establecer impuestos sobre los productos extranjeros gravados con derechos nacionales, o exentos de gravamen por la ley, ni sobre los ganados, productos, efectos o cualquier clase de mercaderías antes de ofrecerse en ellos al consumo... (Julio 16 de 1909, M. de 1.910).

5.—Que a las Asambleas Legislativas corresponde establecer entre otros arbitrios el impuesto de consumos.

Que la autonomía de las Municipalidades.....está a cargo de un Concejo Municipal (Julio 18, 1936, M. de 1.937).

6.—Es evidente que el Constituyente patrio, dándose cuenta de la suma importancia de la cría e industria de ganado en general, como segura fuente de riqueza nacional, se decidió a protegerla contra todo obstáculo, aún de carácter meramente fiscal, que pudiese entrabarla en su mayor auge o desarrollo, insertando a este fin, en la propia Carta Fundamental, las normas que consideró adecuadas.

Pero, es cierto también, que si a la luz de una desprevenida interpretación racional, se cotejan los referidos preceptos constitucionales con las disposiciones legales distritales o municipales, que, como contrarias a aquellos han sido señaladas, no aparece realmente la colisión acusada.

En efecto, una sana lógica impide aceptar que el concepto de ganado "de tránsito" o "en pié" pueda ser equiparado al concepto de su degüello o pesa, dentro o fuera de un matadero público; ni que, por tanto, una tasa o impuesto local por esa operación de su "beneficio" pueda considerarse como pecho o traba a su respectiva cría o industria.

Y sin que pueda haber aquí, en favor de la nulidad solicitada, una interpretación extensiva de los concretos preceptos fundamentales, porque aparte de que la Constitución dice textualmente "restricciones" (No. 3º., artículo 18), que se deben entender por tanto estrictamente aquellos preceptos mismos,



tienen impresa una delimitación en sus alcances por medio de los términos "en tránsito" y "en pié", que excluyen de consiguiente el ganado en cualquier otro estado o condición.

Los impuestos o tasas locales, pues, con respecto al llamado beneficio de ganado en general, y conocidos vulgarmente con los nombres de derecho de botalón, de degüello, de pesa u otros en el hecho equivalente (si bien que en todo caso deben ser moderadamente establecidos) no pueden ser conceptuados de insconstitucionales, sino en verdad como lícitos arbitrios rentísticos en el ramo de Mercados o Abastos, cuyo ejercicio está atribuído a las Municipalidades por la Constitución en el numeral 1º. de su artículo 18; siendo cierto que muchas Municipalidades de la República, en la exiguidad de sus ingresos, no cuentan sino con esas tasas o impuestos sobre la pesa del ganado para subvenir a sus indispensables gastos públicos.

En práctica administrativa tales impuestos municipales se consideran como una retribución del pesador o industrial a la Municipalidad o autoridad local, por los servicios que ésta le presta de manera inmediata y utilitaria en su oficio. Son el contracambio de un beneficio económico por una carga fiscal.

Cuanto a los productos y sub-productos del ganado, que sí están de manera absoluta exentos por la Constitución de toda contribución fiscal ya de los Estados, ya de las Municipalidades, y por los cuales términos se entiende en el lenguaje de la industria y del comercio, la leche, el queso, la mantequilla, la lana, y cualquiera otra materia extraída inmediata o mediatamente del ganado de cualquiera especie, no están, ni podrían estar gravados por la Ordenanza..... (Noviembre 11 de 1.937, M. de 1.938).

7.—Fíjase como precepto legal que en materia de presupuesto Municipal del Distrito Federal, que la preparación hecha por el Gobernador no admite alteraciones sustanciales que a título de modificaciones pretenda hacerle el Concejo. Con efecto, si el Presupuesto se forma principalmente con la fijación aproximada de los gastos y de los ingresos públicos para evitar en el funcionario ejecutivo la imprevisión y el despilfarro, es claro que la aprobación del Presupuesto no viene a ser sino el estatuto o plan financiero que determina la conducta de la administración, que incurriría en responsabilidad ju-

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

dicial o administrativa por todo exceso en el ejercicio del Presupuesto.

La ley dispone que el Gobernador prepare el Proyecto para que el Concejo lo discuta y apruebe o modifique, para que elevado a la categoría de ley constituya la regla de conducta administrativa del Gobernador.

La formación, pues del Presupuesto, según el número 8 del artículo 14 es de la exclusiva incumbencia del Gobernador; y el Concejo no podría sancionar uno de su propia creación sin que fuera absolutamente ineficaz. En el presente caso la Ordenanza del Concejo Municipal..... altera sustancialmente el Proyecto elaborado por la Gobernación. Como se ha expuesto, convierte cargos honorarios en cargos remunerados, crea empleos y servicios públicos, organiza oficinas y las dota de personal, y tales alteraciones sustanciales se traducen en la sanción de un Presupuesto que excede al elaborado por el Gobernador en cinco millones de bolívares, que se balancean con ingresos que no se justifican, dada la carencia de facultad en el Concejo para impugnar el monto de los ingresos acusados por el Gobernador, pues sólo podría hacerlo acaso en la oportunidad de examinar la Memoria anual de dicho funcionario. La facultad de adicionar, que en cierto modo es la misma que la de modificar, que tiene el Concejo respecto del Proyecto de Presupuesto que le presente el Gobernador para su aprobación (No. 14, artículo 4 idem) no puede asumir la característica de la de crear, que en la materia corresponde exclusivamente al Gobernador. Toda adición o modificación que hiera lo sustancial del Presupuesto, es abusiva de poder, desde luego que si se aceptara, el Proyecto del Gobernador podría ser sustituido enteramente por la respectiva Ordenanza Municipal.

Y como la esencia de un Presupuesto consiste en la determinación de la renta disponible y su distribución, todo considerable aumento o disminución de los ingresos y egresos, constituye una alteración esencial del Presupuesto; que, como se ha dicho, es de la sola incumbencia del Gobernador. Además se observa que no se advierten las razones en que pudiera el Concejo fundar tales innovaciones sustanciales, las que asumen un aspecto de arbitrariedad que las hace ineficaces.

Estas mismas consideraciones demuestran que además de las colisiones establecidas, existe en el caso concreto eviden-

te usurpación de atribuciones, y no menos un acto del Poder Municipal violatorio de la Constitución. (Marzo 29 de 1.938, M. de 1.939).

8.—El artículo 14 de la Constitución consagra la división de los Estados Federales en Distritos, cuyas Municipalidades han de gozar de plena autonomía y serán por tanto independientes del Poder político federal y del Estado, en todo lo concerniente a su régimen económico y administrativo, con las solas restricciones que en esta Constitución se pautan, disposición concordante con el artículo 6º., ordinal 3º., en cuanto que éste establece “que la Municipalidad del Distrito Federal, como todas las demás de la República, serán completamente autónomas e independientes del Poder Federal, en lo relativo a su régimen económico y administrativo”.

Los citados preceptos fundamentales establecen pues la norma general, pero precisa, de la autonomía municipal, supereditadas, según propio texto a otras normas igualmente constitucionales, y sujeta aquélla en el establecimiento del sistema rentístico de las Municipalidades, a las limitaciones determinadas en el expresado artículo 18.

Y bien se ve que del propio texto de esos preceptos se desprende que es inaceptable hablar de autonomía del Concejo Municipal, y menos aún en relación con el Gobernador u otra autoridad ejecutiva, Distrital o Parroquial, puesto que entre ambas autoridades, la Legislativa y la Ejecutiva, las cuales integran la Municipalidad, ha de distribuirse la autonomía municipal, y ello sólo frente al Poder Federal y al de los Estados. Contraria al derecho constitucional, positivo y doctrinal, es la pretensión, en el caso concreto, de una autonomía del Concejo Municipal, y mayormente frente al Gobernador, como no se quiera revivir en estos tiempos aquellos pueriles conflictos coloniales surgidos en el seno mismo del Ayuntamiento entre Ediles y Gobernador, por triviales detalles en alguna función pública.

Y he aquí cómo el artículo 11 de la Ley Orgánica del Distrito Federal establece, en perfecta armonía con tales normas constitucionales, que “el Gobernador del Distrito Federal será el órgano inmediato del Presidente de los Estados Unidos de Venezuela en todo lo referente al régimen político y civil; y además, será la primera autoridad ejecutiva en todo lo admi-

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

nistrativo y económico, así como el Presidente de la República es según el ordinal 6º. del artículo 100 de la Constitución y el artículo 8 de la Ley precitada, la superior autoridad civil y política en materia federal". Y no es inconstitucional esta organización, en la cual sólo aparentemente se ven confundidas las funciones federales y las municipales y como supeditadas éstas a aquéllas, como lo juzga el postulante sin fundamento; pero bien examinado el punto se ve que la acumulación de funciones políticas de origen federal, con funciones administrativas y económicas de origen municipal, o sea, funciones puestas por la ley a cargo de una sola persona ( el Gobernador del Distrito Federal), no puede establecer la incompatibilidad acusada por el solicitante, que deseábale la autonomía municipal reconocida por la Constitución. Efectivamente, tal acumulación de funciones en una misma persona, no importa al caso, porque en la ley están precisadas, sin posible confusión, tanto las funciones correspondientes al orden civil y político, como las atinentes al orden administrativo y económico: aquéllas, en el artículo 13, y estas últimas en el artículo 14.

¿Cómo, pues, poder imaginar una intervención del Gobernador como autoridad federal en el régimen administrativo y económico de la Municipalidad? Si llegase a realizarse alguna resultaría manifiesta, tanto si lo fuera por una persona distinta, en la hipótesis de sendas autoridades de gobierno.

Respecto a que la elección y remoción del funcionario común dependan sólo del Ejecutivo Federal, tampoco tiene trascendencia inconstitucional, porque la propia ley determina los casos de responsabilidad del Gobernador ante el Concejo Municipal, como funcionario municipal, quien se rige además por las Ordenanzas, Resoluciones y demás disposiciones que dicte el propio Concejo Municipal (Junio 13 de 1.938, M. de 1.939).

9.—Ya esta Corte ha establecido la doctrina según la cual debe ser definido el concepto preciso de la autonomía de las Municipalidades de la República, especialmente el que merece la del Distrito Federal. Según esta doctrina no puede pensarse, ni constitucional, ni legalmente, en sostener la tesis de una autonomía del Concejo Municipal frente al Gobernador del Distrito Federal, puesto que la autonomía Municipal no puede pretenderse sino contra supuestas invasiones de los Poderes nacionales o intermediarios, provinciales o estatales, al poder mu-

nicipal. Municipalidad y Concejo Municipal son términos cuya relación política es como la del todo a la parte, igual que la que existe entre Municipalidad y Gobernador. Bien definidas han sido en todas las Constituciones que se ha dado la República las limitaciones del poder municipal venezolano en favor de aquellos otros poderes públicos, bajo el régimen centralista primero, y posteriormente bajo el régimen federal. Por lo demás, históricamente, el poder municipal venezolano al igual que el poder municipal de otros pueblos latino-americanos nació y se desarrolló en una terminante limitación por la Metrópoli y por las Constituciones y leyes que se han dado dichos pueblos.

La Ley Orgánica del Distrito Federal no puede por tanto, colidir con la Constitución Nacional, porque además de ser de raíz constitucional, por disposición expresa, ella se ha ajustado a los principios que la Constitución Nacional sanciona respecto del verdadero concepto de la autonomía de los Municipios de la República. Y cabe observar que el sistema federal mermó la autonomía municipal aún más que lo había hecho el sistema centralista.

Al Gobernador del Distrito Federal corresponde el nombramiento y remoción de dos órdenes de empleados del Distrito Federal: el uno, relativo a los empleados de su dependencia, cuya atribución o facultad le viene de su carácter de órgano inmediato del Presidente de la República (Or. 9º, artículo 13, idem) y el otro, relativo a los empleados de la administración del Distrito Federal, cuya atribución o facultad le viene de su carácter de primera autoridad Ejecutiva en lo Administrativo y Económico (Or. 4, artículo 14, idem.). Es absurdo pretender que deben entenderse tales facultades o atribuciones del Gobernador sólo como simples permisos o licencias del Concejo Municipal, y no como envolventes de plena y propia competencia emanada de la ley y anexa a la autoridad misma que representa aquel funcionario.

La Ley de 13 de febrero de 1.857, sobre pesas y medidas, pauta una limitación cierta y precisa del Poder municipal creada en el régimen centralista de la República, bajo cuyo imperio fué sancionada y promulgada aquella ley en acatamiento al precepto pertinente de la Constitución Nacional de 1.830, que se repite en la de 1.850. Al trocarse en federal el sistema po-

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

lítico de Venezuela, todas las Constituciones sancionadas durante este sistema repitieron los referidos preceptos de las Constituciones citadas, dando al Congreso Nacional la atribución de entender en todo lo relativo a pesas y medidas. Por manera que la Municipalidad del Distrito Federal en la materia de pesas y medidas tiene supeditada su autonomía a la competencia federal. (Agosto 10 1.938, M. 1.939).

10.—En vista, pues, de estas disposiciones constitucionales, la Municipalidad de Puerto Cabello, integrada por autoridades ejecutivas y el Concejo Municipal del Distrito de ese nombre, con la mencionada asignación de la Junta de Beneficiencia Pública del Distrito Federal, crea una Renta local en favor de sus hospitales e instituciones benéficas que no puede ser organizada, ni mucho menos dispuesta, total o parcialmente, por el Gobierno del Estado Carabobo..... (Diciembre 8 1.938, M. 1.939).

11.—.....En primer término, el Procurador Municipal en contrario de lo que pretende el Gobernador, alega que la cosa juzgada en la sentencia de 1.938, o sea, la obligatoriedad de esta sentencia no es aceptable sino solo para el caso del Presupuesto de 1.938. En este punto la Corte advierte que es cierto que las sentencias dictadas por la Sala de Casación limitan su alcance a los casos procesales por ellas solucionados, si no por la regla de la cosa juzgada, si por el precepto constitucional de que la Justicia del Distrito Federal y la de los Estados es revisable por la Corte. Y he aquí la fuente de donde surge la disposición de procedimiento civil, de que lo decidido en esas sentencias es obligatorio, so pena de nulidad, para los jueces que deben fallar la causa o reponer el procedimiento, debiendo atenerse a la doctrina declarada por Casación. No anunciado o desechado este recurso extraordinario, la cosa juzgada contenida en la sentencia ejecutoriada dictada en el juicio declarativo se hace verdad intocable. Respecto de las sentencias dictadas por la Sala Federal, la Corte observa que lo juzgado en ella también se contrae a los respectivos casos concretos, y, ciertamente, en estricta sumisión a la autoridad de la cosa juzgada. Y cabe agregar que en el derecho venezolano estas sentencias no tienen casación. Cuanto a las decisiones dictadas en la Sala Política y Administrativa, es preciso hacer distinguos. Las relativas a las controversias de cualquier naturaleza que se susciten entre determinados funcionarios del

orden político y del orden judicial, no alcanzan tampoco, en sus efectos, sino el solo objeto de sus dispositivas; las declarativas de usurpación de funciones y abuso de autoridad fulminan, con nulidad absoluta, la vida jurídica de los actos respectivos. Mas, no sucede lo mismo con las declaraciones sobre nulidades, totales o parciales, de Leyes, Decretos o Resoluciones vigentes, actos de las Cámaras Legislativas o del Ejecutivo Federal, actos de las Legislaturas estatales, y de los Concejos Municipales, por causas de colisión, violación de las Bases de la Unión Venezolana, de los derechos garantizados a los Estados y de su autonomía, las cuales nulidades son de característica universal y las correspondientes decisiones, entran, por tanto ellas mismas, o los actos resultantes válidos virtualmente, a formar una legislación especial, emanación constitucional, esto es, emergente del Poder Constituyente secundario que en tales materias ejerce este Alto Tribunal. Asentado esto, es forzoso deducir que el caso concreto debe ser contemplado a la vista de los principios y razones consagrados en el antecedente a que se refieren los interesados, es decir, en la sentencia dictada sobre la solicitud de nulidad de la Ordenanza del Presupuesto para 1.938, salvo las consideraciones exclusivas de este Presupuesto. Y si este Alto Tribunal debe conservar la integridad de la legislación y la uniformidad de la jurisprudencia, mediante su actuación en Sala de Casación, no le corresponde menos realizar igual finalidad, por obra de las Salas Federal y Política y Administrativa, en las materias de índole especial aquí enunciadas, en cumplimiento del principio de la unidad misma del contenido legislativo de la República y del criterio judicial nacional.

.....Advierte la Corte que el concepto de sustancial en la materia presupuestaria establecido en aquel precedente judicial, es conforme con el espíritu y aún con la propia letra de la Ley, y que la soberanía que el Procurador Municipal atribuye al Concejo sobre esta materia, vicne a ser, evidentemente, contradictoria de la verdadera autonomía municipal, la cual corresponde por entero al Municipio, o sea, a la Municipalidad Distrital, debiendo ser ejercida, en buena ley expresa, tanto por el Gobernador como por el Concejo, por más que aquél no sea sino un órgano unipersonal como que es un mero funcionario, y este último un organismo multipersonal, como que es

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

una corporación política. La Ley es la que determina los atributos de tal autonomía, estableciendo la división de funciones entre uno y otro órgano del Poder Municipal. Y no cabe pensar, como se pretende, que, porque el Gobierno de Venezuela, sea, por la Constitución, representativo y democrático, haya necesidad de descabalar el servicio público del Ejecutivo para incrementar el del cuerpo deliberante, surgido por elección popular, en tal forma que aquél no venga a ser más que un instrumento pedáneo de este último. La Ley constituye la norma inmediata, porque ella emana de la Constitución, y ésta, por tanto, respalda la determinación que aquella hace de las funciones correspondientes al Gobernador y de las correspondientes al Concejo. Para realizar en armónica colaboración la autonomía municipal frente al Poder Federal no hay, pues más pauta que la Constitución y esa Ley Orgánica. En los diferentes Estados hay diversos sistemas presupuestarios. En cuanto al Distrito Federal, la sentencia de 1.938, en conformidad con dicha Ley, otorga al Ejecutivo Municipal preponderancia definitiva sobre la sustancia del Presupuesto. Por lo demás, esta preponderancia ha merecido consagración especial en doctrinas financieras muy corrientes en punto a Presupuesto. Efectivamente, la del Presupuesto es una Ley fundamental del organismo social-político, por más que al propio tiempo debe ser limitadora del Poder Nacional y protectora de los intereses de los ciudadanos. Determina, sin duda, el Presupuesto, las funciones y límites de la acción del Estado y los de acción abandonada a las sociedades. De allí la predilección por la materia del Presupuesto de los adictos al socialismo del Estado. Su aprobación o no aprobación afecta la política misma de la Nación. Viene a ser, en definitiva, el Presupuesto, una institución política, administrativa y económica. En él intervienen todos los poderes públicos: un Proyecto del Gobierno hácese Ley mediante la aprobación del Cuerpo Legislativo y el Ejecútese o Cúmplase del Ejecutivo, y últimamente, desemboca como cuenta razonada de gastos y rentas que figuran en su ejercicio en un cuerpo especial, o en un Tribunal competente. El Presupuesto es simple Proyecto, plan político, administrativo y económico del Gobierno, antes de convertirse en Ley por la aprobación y sanción correspondiente. Después de esto se truca en Ley del plan político, administrativo y económico del Gobierno. La Ley Orgánica lo llama, por



eso, *Proyecto*; y si bien prevé esta Ley, además de la aprobación la introducción en él de modificaciones, la discusión que el Concejo puede realizar al efecto no es sino de simple control del equilibrio del Presupuesto, a fin de que éste en la estructura y en la forma, se ajuste a la Ley y a la Constitución. Si no fuera así la frase de esta ley de que se presente al Concejo el Proyecto "para su discusión y aprobación con las adiciones y modificaciones que considere del caso", sería repugnante hasta en lógica general. Porque si efectivamente el Concejo puede hacer en el Proyecto mudanzas esenciales y sin limitación, es decir, relativas a cargos, servicios, sueldos, rentas, es trivial que antes que aprobación podría realizar hasta una total sustitución del Proyecto. Además, el Presupuesto en razón de ser en su fondo una gestión administrativa, fuente y origen de actos administrativos predeterminados o en potencia, ha de ser la obra de mayor importancia del Ejecutivo Municipal. Esta autoridad es la llamada a señalar los servicios públicos necesarios, a crear los empleos y organismos que deben llevar a cabo tales servicios, a fijar las remuneraciones que merezcan los empleados y funcionarios en proporción a la utilidad de los servicios, todo con las solas excepciones que la ley contiene. Lo principal de este sistema radica en la obligatoriedad del Presupuesto; porque el Presupuesto debe ser obligatorio para el Gobierno, ya que de otro modo no podría hacerse efectiva la responsabilidad de los funcionarios que deben cumplirlo. Y al ser aprobado se hace obligatorio. En principio realiza su finalidad si contiene la previsión concerniente de las necesidades públicas, ciertas y probables, así como la mayor posibilidad de los ingresos enfrentados a los gastos presupuestados. La sentencia del 38 consagra este sistema interpretando el espíritu y letra de la citada ley.

En el caso concreto se manifiesta una vez más el conflicto jurisdiccional, ya viejo, entre el Gobernador y el Concejo Municipal, originado justamente de la hermenéutica que se quiere aplicar a dicha ley, a pesar de que ésta distribuye bien y claramente las funciones municipales entre aquella autoridad ejecutiva y este cuerpo deliberante. Y no hay razón para ningún cambio en el expresado criterio judicial por lo que hace a las razones que apoyaron el dispositivo de la sentencia, que hoy se corroboran con las que se aportan en el presente ca-

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

so en el mismo sentido jurídico. Y es por esto que se desecha la pretensión del Concejo de que se juzgue no obligatorio para este asunto el mencionado precedente político. Y como aun en la hipótesis de que el Gobernador hubiera aceptado mediante el Cúmplase puesto a la Ordenanza del Presupuesto para 1.939 modificaciones sustanciales hechas a este Presupuesto, no podría la Corte tomar esa circunstancia como una renuncia del Gobernador a pedir la nulidad de ninguna Ordenanza de Presupuesto....

...Mover una partida de gastos ya aumentando las remuneraciones de algún servicio, ya disminuyéndola; introducir una nueva creando cargos u oficinas es en principio herir la sustancia del Presupuesto....Dedúcese de aquí que la preparación del Presupuesto comprende la fijación de los gastos y rentas, no para que este importante función de índole administrativa venga a parar en una mera fórmula inspiradora, apenas de autorizaciones concejiles; porque —se repite— es el Ejecutivo el Poder que puede apreciar con exactitud las necesidades y los recursos públicos, y el que, únicamente, representa el interés permanente de la Municipalidad frente a la variada opinión del cuerpo deliberante. El sistema financiero contrario pone la preparación del Presupuesto Municipal en manos del propio Ayuntamiento. Parece ser ésta la aspiración del Concejo Municipal del Distrito Federal. Pero no se percata esta entidad política de que tal sistema, a fuerza de querer ser perfecto, aparentando contener una ciega manifestación de democracia pura, llega hasta liquidar prácticamente la responsabilidad misma del Ejecutivo....Sentado ésto se advierte que la ley misma, a pesar de llamar Proyecto al Presupuesto así preparado, contiene los principios que encasillan y canalizan la actuación del Concejo en forma que éste no puede modificarlo sino cuando se infrinjan reglas sobre el balance presupuestario y preceptos pertinentes de leyes. (Agosto 14 1.940, M. 1.941).

### *V. Garantías Ciudadanas.*

#### BANCOS

1.--No es posible sostener en sana doctrina que los bancos establecidos de acuerdo con el Decreto de 4 de julio de 1.864 adquirieron el derecho de subsistir perpetuamente en la forma y con las facultades que el Decreto citado permitía, aún

después de dictada la ley de 7 de mayo de 1.895. El legislador de aquella época pudo creer útil al progreso del país autorizar a los Bancos que se instituyeron para organizarse libremente y emitir billetes hasta por el doble de su capital, sin que eso impida al legislador de ahora juzgar que es conveniente imponer otras reglas y reducir la facultad dicha a la mitad del capital constituido.

Es esta una materia que debe considerarse siempre bajo la jurisdicción del poder soberano de la Nación, porque es de orden público, toda vez que afecta o puede afectar el crédito del país y los intereses de gran parte de los ciudadanos.

En modo alguno es aplicable al caso que se considera el principio de que las leyes no tienen efecto retroactivo. Para que se impute retroactividad a una disposición legislativa, es necesario que ésta pretenda mudar lo pasado, y como bien se advierte, la nueva Ley de Bancos, no trata de destruir ni alterar los actos u operaciones ejecutados antes por establecimientos bancarios constituidos bajo el imperio de la ley antigua. Someterlos a otra organización y limitar la emisión de billetes, son hechos actuales, que miran únicamente a los actos u operaciones futuras, y que no pueden sustraerse a la voluntad y a la suprema y legítima iniciativa del legislador, a quien debe suponerse movido por el propósito de remediar males presentes o de satisfacer nuevas necesidades.

Mucho menos admisible es el argumento de que la nueva Ley de Bancos atenta contra el patrimonio y contra los derechos adquiridos de los Bancos establecidos, y esto, porque los accionistas de un Banco constituido, no pueden pretender que la forma y facultades de un instituto Bancario cuyos títulos han comprado, son derechos adquiridos por ellos que han entrado en su patrimonio, y que el legislador no puede tocar sin echar sobre sí el cargo y la nota de despojador. Sostener esto equivale a decir que el Poder Legislativo que expidió la ley quedó privado de la facultad de reformarla, y hasta de derogarla si motivos de conveniencia pública lo exigen. Tratándose de Institutos bancarios los únicos derechos adquiridos son los que se encuentran en el patrimonio de los accionistas, no las meras esperanzas; y es por esto que la estructura legal del Banco pertenece siempre al legislador, y en lo que se refiere a la cantidad de billetes que pueda emitirse con rela-

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

ción al capital, tal circunstancia es sólo un elemento de las utilidades o beneficios que por ser aleatorios, no constituyen patrimonio, sino espectativas, esperanzas de derecho. No existe pues colisión....

Y es de este lugar advertir que el Código Civil, como derecho común, no puede prevalecer sobre las leyes especiales, a cuyo orden corresponde la nueva Ley de Bancos. Tal conclusión resulta de los mismos términos del artículo 12 del citado Código.....

La novísima Ley de Bancos no colide en modo alguno en sus artículos 9, 10, 11, 13, 17, 18 y 20 con la garantía 8a. del artículo 14 de la Constitución Nacional. Tales disposiciones se refieren a los Bancos de crédito hipotecario, creaciones de la ley que constituyen una industria privilegiada, que el legislador, al permitir la, puede determinar, reglar y modificar, en compensación de las ventajas que concede a los que aspiran a ejercerlas, y en previsión de los daños que su abuso pueda causar a la sociedad, así como reduce y somete a preceptos especiales otras muchas industrias de peligroso ejercicio..... Obsérvese también en este punto que la tasa del interés de los préstamos en dinero, establecido en el número 2 del artículo 9º., se refiere a los mencionados Bancos de crédito hipotecario, disposición que siendo especial a éstos no contraría el artículo 1684 del Código Civil, que se refiere a los préstamos en general en que las partes no se sujetan a las obligaciones relativas a aquellos Institutos; y por tanto no hay colisión, sobre todo, cuando se advierte que el artículo citado del Código Civil reservó al legislador la facultad de tasar el interés del dinero, cuando lo tuviera a bien. El interés convencional lo fijan libremente las partes, *mientras la ley no lo tase*, y en el presente caso la ley lo ha tasado.

Tampoco son colidentes el artículo 5º, inciso 3º. de la Ley de Bancos, por el cual se mandó a depositar el 25% del valor de cada acción para formar el fondo de garantía, y el artículo 210 del Código de Comercio que exige el 10% en las compañías anónimas. Los bancos de circulación, así como los hipotecarios, son establecimientos de carácter peculiar que la ley puede y debe rodear de mayores seguridades y precauciones que las compañías anónimas encaminadas a otro género de negocios y operaciones. Y además, la disposición del ar-

tículo 210, no tiene un carácter absoluto puesto que al disponer literalmente que el depósito no podrá ser menor del 10% del capital social, no ha excluído la posibilidad de que pueda ser mayor.

Lejos de que el Capítulo VI de la Ley en cuestión que establece penas para sus contraventores esté en colisión con el artículo 40 del Código Penal, por el cual se previene que no será castigado ningún delito o falta con penas que no haya establecido la ley, se ven claramente que están en armonía cabal y perfecta puesto que la Ley de Bancos declara y define las contravenciones e impone las penas como sanción de los preceptos que estatuye, racionio éste que cobra mayor fuerza si se considera que el Código Penal se contrae a los delitos y faltas que define en los artículos 1º. y 2º. y no a las demás infracciones que están penadas por leyes especiales, como muy bien se ve en el artículo 11 del citado Código (Enero 11 de 1.896, M. de 1.897).

2.—A mayor abundamiento todas las colisiones denunciadas son de preceptos de la Ley de Banco Industrial con otras leyes ordinarias, sin menoscabo de ninguna disposición constitucional. Tratándose pues de discutidas discrepancias entre leyes igualmente emanadas del mismo Poder Legislativo Federal, en sus funciones ordinarias, nada obstaba a que el Legislador crease excepciones en una Ley especialísima respecto de otras de alcance más general, como lo son la Ley de Bancos y el Código de Comercio respecto de la del Banco Industrial. Si la Ley de Bancos, por referirse a una sola institución mercantil es especial respecto del Código de Comercio, no obstante que éste es también especial respecto del Código Civil, por idénticas razones la Ley de Banco Industrial, por concretarse a la creación de un determinado Instituto es especialísima respecto de la Ley de Bancos, y más aun respecto del Código de Comercio: bien pudo el legislador someter tal Instituto a un régimen peculiar. (Agosto 14 de 1.937, M. de 1.938).

3.—Ante la necesidad de establecer un Banco Central en Venezuela, elaboráronse varios proyectos de esta Institución bancaria. El Ejecutivo, en vista de que ninguno de ellos era satisfactorio, decidió constituir una comisión que en viaje por las dos Américas hiciese estudio de las diversas legislaciones y de sus resultados prácticos. Esta comisión elaboró el men-

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

tado proyecto; y éste vino a ser el contenido casi total de la ley. Por otra parte, el Ejecutivo obtuvo la opinión de eminentes técnicos extranjeros sobre la materia de Bancos, y especialmente sobre la de Banco Central. Además, el proyecto fué objeto de minuciosas discusiones en la Comisión Permanente de Fomento, en las comisiones de las Cámaras Legislativas y en el seno mismo de estas Cámaras, en el cual ilustrados abogados hicieron su estudio en debates contradictorios...

...Pero las leyes se dictan para que tengan ejecución, debiendo por ello ser cumplidas, aun cuando su existencia, por razón de adecuada impugnación, sufra la contingencia de una nulidad constitucional. Sólo se extingue su vigencia por la sentencia definitiva declarativa de haber lugar dicha impugnación. Con el criterio contrario llegaríase al extremo peligroso, de mutilarse, total o parcialmente, las actividades integrantes del progreso de la República.... Es preciso excluir, sin embargo, de esta conclusión, los actos legislativos a los cuales no le ponga el Ejecútese el ciudadano Presidente de la República, y que por ello no pasan del mero concepto genérico de "actos legislativos", puesto que no logran el específico de "Ley"

...Con efecto, jurídicamente, si no es obligatoria, en el caso concreto la intervención del Procurador General de la Nación, tampoco está prohibida para ningún ciudadano, en una materia que, si bien es de jurisdicción voluntaria, contiene un interés popular en favor del orden jurídico constitucional, interés que se corresponde con la acción popular en la jurisdicción contenciosa....

El concepto de ley, contenido en el artículo 74 de la Constitución... es ciertamente de sentido formal. Mas, no se puede pretender excluído allí el concepto de sentido sustancial, de acto dirigido a todos o algunos ciudadanos, o sea de norma jurídica. Por esto procede la división de la labor legislativa de las Cámaras en especiales atribuciones, correspondiendo al Congreso dictar, entre otras muchas, las leyes relativas a Bancos e Instituciones de crédito, y de consiguiente a él, compete sancionar las Bases legales para la creación de un Banco Central de Venezuela, y a él le incumbe establecer la forma intrínseca que debe adoptar el Instituto para su funcionamiento, así como pautar su objeto, disposiciones generales pertinentes, lo

relativo al capital social, la reglamentación de sus organismos internos, administración, operaciones, prohibiciones, emisión de billetes, utilidades, inspección y control. De modo que en el caso concreto el acto en referencia constitucionalmente no tiene otra denominación que ley, por su forma y por razón de su materia: es ley formal y sustancialmente. Emanada de las Cámaras Legislativas, se propone desarrollar en forma conveniente para el país la economía nacional... y al pueblo venezolano corresponde cumplir sus prescripciones y gozar de los derechos que de ellas surgen, para que el Instituto pueda realizar, en su actuación en la República, la aludida finalidad de dicho acto legislativo...

Por esto mismo dicho acto legislativo no se puede concebir de relativo directamente al contrato determinado Compañía Anónima Banco Central de Venezuela. En el presente momento legislativo de la República el Presidente no podía iniciar ni celebrar contrato alguno para el establecimiento de un instituto bancario de esta especie. Nada lo autorizaba para proceder en materia carente de normas constitucionales y legales sobre la materia.

Al intentarlo habría pecado de arbitrario y usurpador de atribuciones correspondientes al Poder Legislativo. Este, al dictar las Bases legales del Banco Central de Venezuela, entre ellas la relativa a la forma de Compañía Anónima que procedía darle, obró de consiguiente dentro de sus facultades constitucionales, y no ha impuesto evidentemente al Ejecutivo la celebración de ese contrato. Basta la simple lectura de la ley para comprender que ella lo que sanciona es la estructuración legal del Banco de Venezuela, disponiendo que éste ha de funcionar mediante la persona jurídica o colectiva que se usa generalmente para esta clase de institutos, o sea la compañía anónima. No es posible pensar en la extravagancia de que el Ejecutivo venga a ser promotor de dicha compañía, o parte en ella, y menos todavía por imposición del Poder Legislativo. No se advierte en la promoción de la compañía sino la intervención de un organismo encargado legalmente de dicha promoción y de la organización y demás actividades necesarias para el eficaz funcionamiento del Banco: la comisión organizadora del Banco Central, cuya primera atribución es "actuar como promotora de acuerdo con lo dispuesto en el Código de Comercio

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

en lo relativo a la constitución de las compañías anónimas”.

...Si la administración debe celebrar contratos para realizar el supremo fin de la ley, tales contratos son secuela forzosa del acto legislativo, cumplimiento de la ley. Por manera que no teniendo el Ejecutivo intervención el expresado contrato de compañía anónima, mal puede suponerse que el legislativo le haya impuesto su celebración. No se trata, de consiguiente, de que el Ejecutivo haya celebrado un contrato de interés general cuya aprobación pida al Poder Legislativo, ni de que este Poder le hubiera usurpado al Ejecutivo la función de iniciar contratos de interés público, casos imaginados erróneamente por el actor. Sobre estas mismas razones es forzoso deducir que el Congreso al sancionar la Ley de Banco Central de Venezuela no ha incurrido en ninguna extralimitación de facultades. Como queda expresado, acudióse a llenar mediante los órganos constitucionales, un vacío legislativo a fin de que se pudiese realizar jurídicamente la creación y funcionamiento de un Banco Central en la República, necesidad que urgía remediar en favor de la economía nacional, según opiniones científicas y técnicas de gran autoridad y experiencia. Tal vacío quedó colmado con la ley, la cual tomó su razón de existir de los citados artículos constitucionales 15, 77 y 74.

En cuanto a que la sentencia de 27 de noviembre de 1.937 debe ser acatada en la presente ocasión por referirse, según el postulante, a un caso semejante al actual, salta a la vista la diferencia entre el caso solucionado por aquella sentencia y el que ahora va a solucionarse.

Ahora, pues, no se alcanza a comprender semejante delegación, ni el referido arrebato al Ejecutivo de la facultad de solicitar la acuñación de la moneda nacional y la admisión y circulación de la de oro extranjera. Una cosa es legislar acerca de estas necesidades administrativas y solicitar su efectiva realización, y otra, muy distinta, regular dicha circulación monetaria, procurando ajustarla en todo momento a las legítimas necesidades del mercado nacional. El Banco puede o encontrar cumplidos ya los objetivos legales (acuñación y admisión monetaria, incluyendo en esta última el derecho de circulación), o bien no encontrarlos, y tener que gestionar su ejecución y poner las monedas en circulación según lo apremie el mercado (Artículo 53). Esto significa, sin duda, que la aludida facultad del Congreso, de legislar sobre estos objetivos, y



la del Ejecutivo de solicitarlos, siguen radicados en esos Poderes, no siendo el Banco sino el órgano encargado de gestionar su ejecución, tal como lo expresa la ley. Y conviene subrayar que el Banco Central no es de naturaleza privada. Adviértese que, de acuerdo con la ley, su capital ha de ser suministrado, no sólo por el público, sino también por el Gobierno Nacional. Adviértese, además, que el Gobierno Nacional no puede enajenar sino las acciones que tenga que suscribir, por no haberlo hecho el público. Bien se ve que un Banco privado es de una organización completamente diversa.

Ahora pues, la centralización de las reservas monetarias del país, no comporta nunca la expropiación de la circulación monetaria supuesta por el postulante. Con ella han de quedar, ciertamente, a discreción del Banco dichas reservas poseídas por Bancos, particulares y Gobierno, para hacerlas prestar sana actividad en el campo de la economía general, propendiendo con ello a hacer sólida la moneda y, por lo mismo, respetable el crédito nacional...

Observa además el Tribunal que, a pesar, de que el liberalismo económico, en el orden jurídico nacional es, fundamentalmente, el sistema que preside la economía general, ésta se resiente, sin embargo, de contraproducentes resultados, por lo cual la previsión administrativa ha tenido que abrirle paso dentro del constitucionalismo nacional, a la intervención del Estado para contrarrestar, en lo posible, la crisis económica que refleja en el país la convulsión reinante en los antiguos continentes, y procede advertir que la administración no ha descuidado el fomento de la iniciativa privada en las actividades relativas a las fuentes naturales de la riqueza nacional. Con esto acude el gobierno, al propio tiempo, a las previsiones que imponen las sanas corrientes modernas de la economía política y social, sin violencias legislativas, y contemplando prudentemente la carencia de leyes pertinentes sobre la materia.

...La Corte observa que no existe ningún precepto constitucional o legal que prohíba que el Banco Central sea depositario de los fondos del Tesoro Nacional. Es cierto que, en principio, estos fondos deben guardarse en la Tesorería Nacional, pero no lo es menos, que con su depósito en el Banco no ha de quedar relevado el Ejecutivo Federal de la responsabilidad que encierra la administración de los fondos del erario

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

nacional, puesto que la administración o sub-administración de ellos encargada al Banco, ha de estar supeditada al superior consentimiento del Ejecutivo, según se lee en el texto mismo de dicho artículo 44...

El Tribunal al respecto, establece que el concepto "patrón de oro" evolucionado por el desarrollo de los conocimientos económicos, ha sido adoptado en el derecho constitucional positivo de Venezuela, vale decir, en la Constitución de la República, con prescindencia manifiesta del clásico concepto de "patrón de oro especie". En consecuencia, en Venezuela la moneda legal, o sea, la que tiene poder liberatorio ilimitado, no es ya solamente la metálica, sino también la de papel respaldada con el correspondiente encaje legal. El sistema adoptado hoy es claramente expuesto en la Constitución (Art. 15, número 11, artículo 77, No. 4). La frase "legislar sobre la moneda nacional, fijando su tipo, valor, ley, peso y acuñación", no obstante su marcada apariencia de individualizar la moneda metálica, incluye igualmente la circulación de billetes de banco como "moneda nacional". Si no fuera así el mismo texto constitucional citado, al establecer entre las atribuciones de las Cámaras Legislativas la de "legislar sobre la moneda nacional", e indicar en la susodicha frase la norma que se debe seguir en la reglamentación legal, no habría prohibido, como lo hace expresamente "decretarse ni autorizarse la circulación de billetes de bancos, no respaldados por el encaje o reserva metálica, determinado por la ley, ni de valor alguno representado en papel, pues se mantendrá siempre el patrón de oro". Tal prohibición, dentro de esta frase final, conduce, con la sencilla hermenéutica *a contrario sensu*, a la conclusión irrefutable de que si en Venezuela se puede decretar y autorizar la circulación de billetes de bancos respaldados por la reserva metálica legal, y no la de billetes no respaldados, ello es para mantener siempre el patrón de oro y la necesidad de tal respaldo metálico introduce en Venezuela el aludido concepto moderno del "patrón de oro". Estos son los términos constitucionales. Ellos han echado por tierra al viejo concepto de "patrón de oro especie", que sí era excluyente de toda moneda de papel. Mas, si en un caso dado fuere menester tomar al pie de la letra la ley de monedas, no sería posible ciertamente, esquivar la realidad de su colisión con la Constitución; y, por esto, en apreciación

definitiva, dicha ley no podría tener aplicación y su vacío sería llenado de acuerdo con los preceptos legales pertinentes.

De las ideas económicas reinantes se deduce que el billete de banco no es un comprobante de obligación privada del Instituto emisor en favor del tenedor. En la hipótesis contraria, la garantía, que sería la pignoratícia, no existiría civilmente. El billete de banco, es, ciertamente, un medio de pago, una moneda. El Banco emisor cumple una autorización del Poder Público al efectuar la emisión, poniendo esta moneda a la orden de los ciudadanos, bien que con ello asuma a su vez el Banco el carácter de deudor de los tenedores a los efectos de la conversión de los billetes. De consiguiente, la Nación tiene interés en las relaciones jurídicas que determinan los bonos o billetes a cargo de la riqueza general, y de aquí la razón de que el Poder Público pueda retener y alterar el curso de esta moneda, suspendiendo el permiso o autorización para la emisión de los Bancos que lo tengan. (Artículo 18, Ley de Bancos). De aquí que, igualmente, por medio de otra ley, se pueda establecer una forma especial para hacer cesar la emisión de los Bancos privados y convertir los billetes por ellos emitidos en otros billetes que reproduzcan la función de servir de medios de pagos con una garantía metálica, tan eficiente o más como la que respalda a aquéllos, protegidos como están los billetes del nuevo banco con el correspondiente encaje de oro, no pudiendo hacer otro papel que el de moneda, modo o medio de pago cuyo carácter puede suprimirle la Nación. El cambio de deudor no involucra sino una operación lícita, supeditada al interés nacional en pro del desarrollo del crédito nacional. La extinción, pues, de las emisiones privadas, y su sustitución por las aportadas por el Banco Central, no produce ningún cambio esencial en la finalidad de aquellas emisiones, puesto que no afectan, ni las operaciones y negocios de toda especie, ni la garantía de oro o encaje legal... (Diciembre 20 de 1.940, M. de 1.941).

#### COLISIONES, CONCEPTO DE

1.—Todas las leyes, bien que emanadas del mismo poder, no tienen el mismo carácter, y consiguientemente no pueden tener tampoco la misma extensión en su aplicación. Sin embargo, su observancia es imprescindible, y sólo puede nacer la duda racional cuando se ofrezcan dos disposiciones contradic-

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

torias entre sí. Para este caso, no raro por cierto en la legislación de todos los países, debe seguirse el principio adoptado por el derecho romano y consagrado por el respeto de las edades posteriores. *Constitutiones tempore posteriores potiores sunt his quo ipsas preceflerunt* (L. d D. Deconst.). La fuerza obligatoria de la ley reside en la que sea más reciente, y es esta ley la que debe observarse, pues procediendo de un mismo origen, es incontestable que la última ha derogado la primera, aunque tal acto de derogación no esté expreso, consistiendo virtualmente en la incompatibilidad de los preceptos. Absurdo fuera que, en la competencia de dos leyes, presentado el caso de ser imposible satisfacer al mismo tiempo a las dos, se estuviera por la más antigua; pues eso envolvería la negación del progreso y de la justicia, que es de derecho suponer en la renovación de las leyes. No se reforman éstas, no se enmiendan por capricho, sino cuando la experiencia ha demostrado el vacío en unos casos, el vicio o el error en otros. (Agosto 20 de 1.870, M. de 1.870 a 1.875).

2.—Que para que pueda decirse que existe colisión entre dos leyes, es menester que ellas contengan disposiciones contradictorias que se destruyan las unas por las otras.

Que la circunstancia de no haberse determinado en la Ley de Presupuesto Nacional asignación alguna a los empleados que menciona el postulante y cuyos nombramientos exigen las Orgánicas de la Alta Corte Federal y Corte de Casación, no es motivo que se juzgue que aquellos cargos quedan eliminados, porque (ni) la Ley de Presupuesto (no) puede destruir con su silencio lo que otras leyes establecen (Agosto 13 de 1.894, M. de 1.895).

3.—Que para que dos disposiciones legales puedan considerarse colidentes, es necesario que se excluyan, que la una no pueda existir en frente de la otra, y las denunciadas... una vez que se proponen fines diversos en nada se contradicen (Agosto 2 de 1.897, M. de 1.898).

*V. Colisiones de la Constitución.*

### COLISIONES DE LA CONSTITUCION

El primer problema que surge en el estudio de esta denuncia de colisiones es el de resolver si la Corte Federal y de Casación le está atribuída la facultad de anular precepto alguno de la Constitución Nacional. El legislador no ha previsto sino

las colisiones de las leyes ordinarias entre sí o con la Constitución, sin haberse referido a colisiones de la Constitución consigo misma. . .

Que toda colisión de preceptos entre dos o más disposiciones de una misma ley, supone necesariamente que en todos esos preceptos ha planteado el legislador el mismo caso, rodeado o condicionado de idénticas circunstancias, y que a pesar de esta identidad le ha dado soluciones diferentes u opuestas. Sólo cuando esto suceda puede sostenerse que la diversidad de soluciones es arbitraria o antinómica. Pero cuando el legislador considera en diversas partes de una ley un mismo supuesto general, presentándolo sin embargo, cada vez con variantes circunstanciales, es perfectamente legítimo diversificar las soluciones; entonces, lejos de haber colisión, no se tiene sino la lógica contraposición que existe naturalmente entre todo principio o regla general y sus excepciones.

Para saber si un Juez es natural hay que atenerse a la creación de la función y basta que ésta no le esté atribuída con anterioridad a otro juez; por lo cual, tan juez natural para determinada represión puede ser el Ejecutivo o una de las Cámaras Legislativas, como el Juez del Crimen según que esa función la haya sido atribuída especialmente a alguno de esos órganos.

El Poder Constituyente, con la soberanía que le es propia, al considerar contrarias a la independencia, a la forma política y a la paz social de la Nación, las doctrinas comunistas y anarquistas, y que incurren en el delito de traición a la Patria los que las proclamen, propaguen o practiquen. . . constituyó en Juez al Ejecutivo para decidir quienes están afiliados a cualquiera de las doctrinas antedichas y para expulsarlos o negarles la entrada en el país, sin necesidad de ocurrir a la intervención de los Jueces ordinarios. Antes no se había dado tal función a ningún otro juez, por lo que no se podrá decir que los comunistas no serían juzgados por su juez natural en esta materia. (Agosto 6 de 1.936, M. de 1.937).

*V. Primera Parte.*

## COLISIONES DE LEYES ESTADUALES

1.—Que tratándose de la colisión denunciada a este Tribunal. . . entre el artículo 12 de la Ley de Rentas del Distrito

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

Heres y los artículos 74 y 77 de la Constitución del Estado Bolívar, no le es potestativo a la Alta Corte resolverla, porque sus atribuciones en la materia están limitadas a declarar cuál sea la Ley, Decreto o Resolución vigente cuando estén en colisión las nacionales entre sí o éstas con las de los Estados o las de los mismos Estados o cualquiera con la Constitución Nacional; y por consiguiente no puede esta Corte ocuparse en averiguar si realmente se encuentra dicha Ley de Rentas en discordancia con la Constitución del referido Estado, ni resolver nada sobre el particular, porque ello sería dar una extensión que no tiene a la atribución antes dicha, una vez que es sólo cuando las leyes de los Estados hieren disposiciones de la Constitución Federal o de una ley nacional cuando le cumple a este Alto Cuerpo restablecer la armonía alterada por la colisión (Marzo 20 de 1.897, M. de 1.898).

2.—Al ocurrirse a la Corte en demanda de nulidad de disposiciones legales, por colisión con otras leyes, aunque no se lo exprese, se invoca la atribución que le da el artículo 123 de la Constitución Nacional. Tal atribución, empero, sólo faculta a la Corte para declarar la nulidad de las leyes nacionales, de los Estados o Municipalidades cuando colidan con la Constitución de la República. Tiene así mismo facultad la Corte para declarar cuáles son el artículo o artículos de una ley que hayan de regir cuando existiere colisión entre las disposiciones de ellas, si la colisión existiese entre leyes nacionales, o de éstas con las de los Estados. No tiene competencia la Corte, desde luego, para declarar la colisión de leyes entre sí de los Estados, ni de ellas con la Constitución estatal. (Enero 20 de 1.939, M. de 1.940).

### COLISIONES DE LEYES NACIONALES

1.—Que siendo el precepto del Código Civil de naturaleza sustantiva y que otorga además un derecho sagrado en favor del deudor (el de que no están sujetos a embargo las dos terceras partes del sueldo o pensión de que goce) debe prevalecer sobre la prescripción del Código de Procedimiento Civil que sólo reglamenta los trámites de la sustanciación. (Septiembre 11 de 1.873, M. de 1.870 - 1.875).

2.—Que el Código Penal, en la materia que rige, debe considerarse como ley sustantiva, y en tal concepto sus disposiciones prevalecen sobre las del Código de Procedimiento Cri-

minal, ley adjetiva, meramente ordenadora, puede decirse, de los modos y términos de aplicación de la Ley Penal.

Que aun cuando el Código Penal al declarar que la suspensión no es pena, sólo ha declarado una ficción jurídica, puesto que tal declaratoria no impide que, llegado el caso, se determine el quebranto moral consiguiente, es preciso admitir que la suspensión considerada y definida así, viene a ser una de esas supremas y fatales necesidades de la ley, colocada, como en el caso que se estudia, en el duro, pero inevitable apremio de sacrificar el derecho individual en aras del prestigio de la magistratura, cuya circunspección no quedaría ile-  
sa ante la censurable anomalía de un empleado que sometido a juicio continuase, sin embargo, en ejercicio de funciones públicas.

Que de acuerdo con cuanto viene expuesto, toda Ley de responsabilidad que como la del Estado Lara dispone en su artículo 8º. la suspensión del empleado respecto del cual se haya declarado con lugar la formación de causa, es de todo punto armónica con el espíritu y alcance del inciso 2º., artículo 43 del Código Penal (Junio 28 de 1.897, M. de 1.898).

3.—Que el sistema acogido por el Código Venezolano (Código de Minas) para el régimen minero, como lo establece el artículo 12, es el que distingue entre el suelo y el subsuelo, y en consecuencia, entre las dos categorías de ideas a que se refieren los artículos estudiados, el 40 y el 42 son los que contradicen tal sistema, y por tanto, son estos los que deben ser declarados insubsistentes. (Junio 25 1.912, M. 1.913).

4.—Que conforme a lo estatuido en el artículo 16 de la Ley de Imprenta y Litografía Nacional, los documentos que se publiquen en la Gaceta Oficial, producen sus efectos y tienen fuerza y vigor desde que aparezcan en ella.

Que según lo preceptuado en la letra a) atribución 10ª. del artículo 58 de la Constitución Nacional y en el artículo 39 de la Ley sobre Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles, es después de aprobados por el Congreso Nacional y publicados en la Gaceta Oficial cuando tienen fuerza de ley los contratos celebrados con el Ejecutivo Federal, y producen sus efectos.

Que el artículo 37 de la Ley sobre Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles dispone la publicación en la Ga-

ceta Oficial de los contratos a que ella se refiere antes de haber sido aprobados por el Congreso Nacional, lo cual es contrario a las disposiciones de los artículos antes citados. (Abril 22 de 1.921, M. 1.922).

5.—Ahora bien, la Corte para decidir el problema jurídico que entraña el dicho pedimento, considera menester inquirir en primer término, la razón histórico-jurídica del propio artículo 1.679 del Código Civil... No admite este precepto civil que los servicios de una persona a otra sean indefinidos; porque así lo fueron antaño, los prestados y debidos por los siervos o esclavos a sus amos y señores; y de aquí el celo del legislador venezolano; celo que es incensurable, porque obedece al precepto constitucional que proscribe para siempre la esclavitud en Venezuela, y la perennidad de los servicios de una persona a otra, se presta a confusiones con el estado de esclavitud en quien indefinidamente los prestase. El espíritu que ha guiado al legislador cuanto al arrendamiento de los servicios del obrero o jornalero, fijándole un lapso de seis meses de duración, obedece al propio celo por la libertad personal del individuo, pero no le prohíbe tal medida el derecho de contratar nuevamente, por un lapso igual de tiempo, sus servicios, una vez cesados dichos seis meses; ni le prohíbe tampoco arrendar sus servicios para realizar una obra determinada, dependiendo el lapso de arrendamiento de los servicios del obrero o jornalero, de la terminación de la obra en este caso.

La Corte juzga errónea la disyuntiva entre dos postulados contraproducentes: la Constitución Nacional no crea o fija un año a los contratos de arrendamiento de servicios entre patronos y empleados u obreros, sino que otorga "vacaciones anuales remuneradas", porque los dependientes de los patronos pueden serlo de tres categorías: de servicios manuales, o intelectuales, o técnicos, a quienes da el derecho de ser remunerados al término de cada año. La remuneración es anual. El trabajo puede no serlo; pero de ninguna manera podrán validarse preceptos ya declarados nulos de toda nulidad por esta Corte, pues ello equivaldría, contra la doctrina, la jurisprudencia y la ley, a revocar una sentencia después de dictada por el propio Tribunal que la dictó, no siendo interlocutoria ni sujeta a apelación.... (Se alude al fa-



## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

llo que declaró la nulidad de las letras b) y c) del artículo 27 de la Ley del Trabajo).

(Junio 19 de 1.940, M. de 1.941).

### COLISIONES DE ORDENANZAS MUNICIPALES

1.—Que el numeral 44 del citado artículo de la ley expedida por el Concejo Municipal, al gravar con veinticinco bolívares el ejercicio de la profesión de Abogados, contradicen lo dispuesto por el artículo 23 de la Ley de Abogados y Procuradores.... que terminantemente declara que el ejercicio de esta profesión no puede ser gravado con ningún impuesto, toda vez que ella no es una industria. (Nov. 20 de 1.896, M. de 1.897).

2.—Que la atribución 9ª. del artículo 106 de la Constitución sólo da a la Corte Federal la facultad de declarar cual sea la ley vigente cuando se hallen en colisión las nacionales entre si, o éstas con las de los Estados; que la colisión denunciada en el presente caso se refiere a una disposición constitucional con la cual pugna un Decreto u Ordenanza del Concejo Municipal del Distrito Valencia, Estado Carabobo, no estando por consiguiente esta Corte facultada para el caso ( Octubre 22 de 1.903, M. de 1.904).

3.—Que según la atribución 12 del artículo 98 de la Constitución Nacional, este Tribunal anulará los actos de los Concejos Municipales que colidan con las Bases 10, 11, 12 y 13 del artículo 19, con el inciso 1º. de la garantía 15ª. del artículo 22 y con el artículo 127 de la Constitución Nacional; y que el Reglamento de Cárcel dictado por el Concejo Municipal del Distrito Heres no se encuentra comprendido en ninguno de los anteriores casos; cuando por otra parte, corresponde a la Corte Suprema de Justicia del Estado Bolívar, resolver el caso concreto (Mayo 9 de 1.916, M. de 1917).

4.—Que no estando comprendido el Acuerdo del Concejo Municipal en ninguno de los casos anteriores, es a la Corte Suprema de Justicia del Estado Táchira a quien corresponde conocer de la materia, conforme a las atribuciones que le confieren las leyes Orgánicas del Estado (Junio 6 de 1.916, M. de 1.917). Nota: Se trataba de una colisión entre una Ordenanza y la Ley de Tierras Baldías.

5.—Y por cuanto: según la atribución 12 del artículo 98

de la Constitución Nacional, y el número 12 del artículo 8 del Código Orgánico de la Corte Federal y de Casación, por lo que respecta a los actos de los Concejos Municipales, esta Corte tiene limitada su jurisdicción en materia de colisión, al caso en que la haya con las Bases 10, 11, 12 y 13 del artículo 19, con el inciso 1º. de la garantía 15ª. del artículo 22 y con el artículo 117 de la Constitución Nacional.

Por cuanto: la colisión que se solicita de la Ley de Rentas del Concejo Municipal del Distrito Girardot del Estado Aragua, es con el artículo 456 del Código Civil.

Por cuanto: la declaración de nulidad del impuesto de diez bolívares mensuales por el riego de cada hectárea de terreno, sin que el Municipio hubiese hecho obras artificiales para practicar el riego, le está expresamente atribuída a la Corte Suprema del Estado Aragua, conforme a los artículos 13, caso 8, y 35 de la Ley Orgánica del Poder Municipal (Agosto 10 de 1.914, M. de 1.915).

6.—Ante esta declaración es menester decidir inmediatamente si tal competencia federal se extiende a colisiones de leyes municipales, dictadas por el Municipio o por el Congreso Nacional, o de leyes nacionales, y por lo mismo a colisiones entre la Resolución del Concejo Municipal impugnada por el ciudadano Gobernador y la citada Ley Orgánica del Distrito Federal.

La Corte se pronuncia por la afirmativa, porque observa que el Constituyente no ha querido consagrar, de ningún modo, semejante omisión, en la previsión No. 10, artículo 123 de la Constitución. Su mente alcanza sin duda al conflicto de todas las leyes nacionales y locales, siendo entre estas últimas de especial importancia, las Municipales, ya emanadas del Concejo respectivo (Ordenanzas, Acuerdos y Resoluciones), o bien del Congreso Nacional ( la Ley Orgánica del Distrito Federal). Efectivamente, es misión de la Corte "declarar cuál es la ley que deba prevalecer cuando se hallen en colisión las nacionales entre sí o éstas con las de los Estados". Ahora bien, las colisiones de esta especie son de la competencia federal, por no haberse reservado los Estados, en el Pacto Federal, ninguna competencia al respecto. Y asume mayor convicción esta consideración en el caso concreto, ante la circunstancia de que la organización del Distrito Federal, pro-

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

cede de la Constitución por medio de la Ley citada, que divide su régimen administrativo y económico entre el Gobernador y el Concejo Municipal, teniendo ambas autoridades por norte inmediato en su respectiva actuación, esa misma Ley, que no puede ser supeditada por lo mismo, a ninguna disposición o acto procedente de dichas autoridades.

De no existir la competencia de la Corte en presencia de colisiones de esta especie, surgiría a ciencia y paciencia de las autoridades, la extravagante contemplación de una desconcertante riña entre las mencionadas leyes, proclive a la de los propios cuerpos deliberantes y autoridades ejecutivas, y entonces la anarquía sustituiría al orden que emana de la armonía legislativa. Porque la solución del conflicto no se abriría paso desde luego que no está ni puede serle atribuída a ninguna otra autoridad de la República.

El numeral 8 del citado artículo 14 (Ley Orgánica) le da facultad al Gobernador para preparar o formar el Presupuesto anual de rentas y gastos públicos del Municipio, mientras que el Concejo sólo tiene por el numeral 14 del expresado artículo 41 la atribución de estudiar y considerar el Proyecto respectivo para aprobarlo o modificarlo.

Bien mirada, bastaría esta sola observación para establecer, desde luego, que el Concejo ha dictado una Ley (la Resolución Presupuestal) que es contraria en su esencia y finalidad a los citados preceptos; de modo directo en su artículo 1o., e indirecto en los dos artículos restantes que son consecuencias de aquél. Pero conviene el examen del asunto bajo otros aspectos corroborantes de la conclusión de que el Concejo carece de toda competencia y eficacia legislativa para hacer adiciones o cualesquiera otras modificaciones a los Proyectos de Rentas y Gastos que le fueren presentados por el Gobernador, como no sea en la exclusiva oportunidad que le ofrece la presentación de los mismos; y comete, con asumir semejante acto, flagrante usurpación de funciones pertenecientes al Gobierno superior del Distrito.

...Por legítima consecuencia, tenía que resultar, pues, que en ninguna de las atribuciones del Concejo Municipal está incluída la de emitir Créditos adicionales.

Se ha expresado arriba que el Municipio que forma el Distrito Federal ejerce su autonomía por medio del Concejo Municipal y del Gobernador como autoridad ejecutiva. El

Concejo Municipal será representado por su Presidente y por el Síndico, y sus atribuciones limitan su autonomía a sólo funciones deliberativas. De consiguiente, aparte de no tener el Concejo en el derecho positivo venezolano ningún poder ni representación expresas del Municipio, carece así mismo de todo poder implícito al no existir en la ley ninguna disposición que lo faculte para ejercer las funciones no atribuídas expresamente a otra autoridad. Y es evidente el yerro de querer deducir semejante extremo de la facultad que le confiere el número 2, artículo id., que dice: "Dictar Ordenanzas, Acuerdos y Resoluciones que reglamenten el ejercicio de la autonomía que ejerce el Municipio en todos los ramos que se expresan en el capítulo VI de esta Ley. Porque según queda expresado, si es cierto que el Concejo puede reglamentar la autonomía que le viene de la Constitución, no lo es menos que esta reglamentación, en el punto contemplado, ha de referirse a los ramos taxativamente enunciados en dicho Capítulo, entre los cuales no está... ni puede estar la creación de Créditos adicionales, ni menos la ejecución de sus propias disposiciones, o una arbitraria administración de las Rentas Municipales, aunque sea parcial (Diciembre 28 de 1.937, M. de 1.938).

7.—El ordinal 10 del artículo 123 de la Constitución Nacional se refiere a la colisión entre Leyes Nacionales entre sí y a la de éstas con las de los Estados. ¿Se habrá de considerar fuera de la competencia federal las colisiones entre leyes Nacionales y Ordenanzas Municipales? Sin duda la mente del Constituyente en este punto extiende el alcance del mencionado precepto constitucional a toda solución de conflictos entre Leyes Nacionales y Leyes Locales, incluso las Municipales entre éstas últimas. No hay ninguna razón en efecto para no equiparar éstas con las Leyes Estadales para los efectos de dicha competencia, y por el contrario, los principios doctrinales corroboran la conclusión que se deja establecida sobre la base de la unidad de la legislación y por estar formado los Estados con los respectivos Distritos Municipales y no corresponder a éstos sus funciones legislativas, sino en la medida que resulte establecida por la Constitución Nacional. Por tanto la Corte se considera competente para conocer de la solicitud en referencia. (Noviembre 21 1.937, M. 1.938).

8.—Según la atribución 11 de la Corte Federal y de Casa-

## . LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

ción, contenida en el artículo 123 de la Constitución Nacional, los únicos actos de los Concejos Municipales que el Supremo Tribunal tiene facultad para anular, son aquellos que violen las restricciones expresadas en el párrafo 4. n°. 4°. del artículo 17, y en el número 3° del artículo 18 .

Por otra parte, la colisión de leyes locales entre si escapa a la intervención de la Corte Federal...

Por último, privar a las Municipalidades de las facultades de dictar Resoluciones íntimamente ligadas con la organización de los abastos...sería menoscabar la autonomía de que gozan, y lastimar, por ende, el ordenamiento constitucional de la República (Marzo 16 1.939, M. 1.940).

## COMPETENCIA DE LOS ESTADOS

1.—Siendo incuestionable que las Legislaturas de los Estados son competentes para legislar en materia de policía rural, puesto que esa competencia les viene de la propia Constitución Federal. La Legislatura Nacional no puede dictar leyes sino de carácter general...Además, los Estados de la Unión Venezolana se reservaron en toda su plenitud la soberanía no delegada expresamente en la Constitución.

Sostienen los peticionarios que es de la competencia de la Legislatura Nacional dictar todas las disposiciones relativas a la distribución de las aguas de los ríos, entre los propietarios de los fundos, y que por lo mismo las Legislaturas de los Estados carecen de facultad para estatuir sobre la materia. Traen en su apoyo la disposición contenida en el artículo 544 del Código Civil...Pero el artículo 546 del propio Código establece "que los Tribunales deben conciliar el interés de la agricultura y de la industria con el respeto debido a la propiedad en las controversias que se susciten sobre el uso de las aguas; y que se observen los reglamentos y ordenanzas locales en cuanto no se opongan al código. De manera que la misma ley nacional no sólo reconoce la competencia del poder local para legislar sobre aguas, sino que en las controversias que se susciten sobre el uso de ellas prescribe la observancia de sus reglamentos y ordenanzas. Ni podía ser de otro modo, pues que el Código Civil al establecer los principios fundamentales en la materia, no priva a los Estados de la facultad de

dictar aquellos reglamentos que salvando los derechos adquiridos, pongan en armonía el uso de éstos con los miramientos debidos a los intereses agrícolas e industriales. (Julio 9 de 1.874, M. de 1.870 - 75).

2.—Que las Leyes Orgánicas son de carácter especial y exclusiva para el Estado que las dicta y tienden a la mejor organización de los Tribunales regionales; mientras que la disposición del Código de Procedimiento Civil (artículo 3º.) es un precepto, que por el espíritu que lo informa, no puede considerarse como orgánico, y se evidencian sus tendencias y caracteres generales (Nov. 12 de 1.897, M. de 1.898).

2bis.—Que no existe colisión en el fondo entre las disposiciones de los artículos 572 575 y 576 del Código Civil y la Ley de Ordenanzas de 28 de febrero de 1.894 dictada por la Asamblea Legislativa del Estado Lara sobre el uso de las aguas del río Turbio y de la quebrada "Macuto".

Que es de la exclusiva competencia de los Tribunales Ordinarios del Estado Lara dirimir las controversias que origine la reglamentación del uso de las aguas de que trata la mencionada Ley u Ordenanza de 28 de febrero de 1.894, conformándose dichos Tribunales en sus decisiones con lo preceptuado en el artículo 575 del Código Civil que prevé el caso de que trata la presente denuncia. (Octubre 20 1.904, M. 1.905).

3.—Que el ordinal 1º. del artículo 17 de la Constitución Nacional, integrado en las Bases de la Unión Venezolana, establece que "es de la competencia de los Estados dictar su Constitución y las Leyes Orgánicas de sus Poderes Públicos, conforme a los principios de este Pacto Fundamental, esto es, sin reformarlos ni violarlos (Octubre 23 de 1.937, M. de 1.938).

4.—La Constitución Nacional, al dejar a la competencia de los Estados conforme al numeral 1º. del artículo 17, la formación de sus Constituciones Locales y las Leyes Orgánicas de sus Poderes Públicos, nada estatuye allí, ni en ningún otro de sus lugares, acerca de la duración del ejercicio de esos Poderes. Queda pues fuera de toda duda que en cuanto al ordenamiento de tales períodos legales, conservan los Estados, en calidad de atribuciones no reservadas al Poder Federal en el propio Pacto Fundamental, la plenitud de su autonomía.

Es solamente la Ley de Censo Electoral y de Elecciones, la que en su artículo 34 se remite, en cuanto a la oportunidad

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

de las elecciones para Diputados a las Asambleas Legislativas y para Concejales, a lo que dispongan las Constituciones Estadales sobre la fecha de iniciación de esos períodos; pero precisamente subordinando esta oportunidad a aquella fecha, y sin estatuir nada tampoco, ya que no podía hacerlo, sin atacar la autonomía estatal en tal punto, respecto a la duración de los períodos legales.

Que no consistiendo el principio político de la alternabilidad republicana en la mayor o menor extensión del período durante el cual un ciudadano ejerza determinadas funciones públicas, sino en que no pueda ejercerlas por tiempo indefinido, o con carácter perpetuo o vitalicio, es concluyente que los legisladores de Nueva Esparta, al señalar de manera exacta, como señalaron, el comienzo y el término del ejercicio de ciertos poderes públicos del Estado, en nada atentaron contra aquel principio político, ni contra ninguno otro de los esenciales a nuestra forma de Gobierno. (Octubre 4 de 1.938, M. de 1.939).

5.—Los Jueces federales a que se refiere el artículo 119 de la Constitución Nacional, son funcionarios judiciales de un orden diferente al de los Jueces que integran la magistratura judicial de cada uno de los Estados de la Unión venezolana; las funciones propias de estos jueces, son por razón de su competencia ordinaria, conocer de los asuntos civiles, mercantiles y penales, conforme a los procedimientos ordinarios y especiales que determinan las leyes procesales. El nombramiento de estos Magistrados se hace de conformidad con lo que se dispone en las Constituciones y Leyes Orgánicas de cada Estado; son por tanto, funcionarios estadales, y no nacionales. Ellos eventualmente, mientras se crean los Jueces Federales en los Estados, pueden actuar como tales, pero el ejercicio de las funciones de Juez Federal, no les atribuye con permanencia el carácter de tales, ni les da la investidura de funcionarios nacionales, para los efectos de lo dispuesto en el artículo 119 *ejusdem*, para el período constitucional que trata el mismo texto legal.

La duración de los períodos constitucionales de los Poderes Públicos de los Estados, inclusive el Poder Judicial, está establecido en las respectivas Constituciones de los Esta-

dos, y no en la Constitución Nacional (Abril 13 de 1.939, M. de 1.940).

6.—Ahora pues, si bien es cierto que los Estados han reservado a la competencia del Poder Federal la legislación sobre la conservación y fomento de la agricultura y de la cría, esto no coarta el derecho que tienen aquellas entidades para dictar en sus respectivas jurisdicciones, leyes que propendan a fomentar estas dos industrias, básicas de la Nación, siempre que en sus disposiciones no colidan con las leyes federales sobre la materia; y en el caso que se estudia, no aparece, ni el solicitante así lo denuncia, que las prescripciones de la ley impugnada, colidan con las leyes federales vigentes que reglamentan la agricultura y la cría en la República, sino que, por el contrario, las atribuciones fijadas a los organismos creados en la Ley impugnada, sitúan a éstos como cooperadores de los Poderes Públicos Nacionales y del Estado, en el desarrollo de las industrias que constituyen su objetivo y dentro de las normas que les sean fijadas por aquéllos, quedando todas sus funciones sometidas a fiscalización por el Ejecutivo del Estado y los Concejos Municipales, de acuerdo con el artículo 9 de la misma ley. En consecuencia, la Legislatura del Estado Zulia, al dictar una Ley que propicia el desarrollo de la agricultura y de la cría, sin que sus disposiciones menoscaben los principios fundamentales que establecen las leyes federales respectivas, actuó dentro de los límites de sus atribuciones legales...

Tampoco ha sido violado el artículo 50 de la misma Constitución, pues de las atribuciones conferidas a las Juntas de Fomento creadas en la Ley que se contempla, no aparece que estos organismos constituyan una rama distinta de los Poderes Públicos, ni que se les asigne facultades que mengüen la autonomía del Estado y del Municipio, toda vez que por el artículo 9º. dichos organismos quedan subordinados al Ejecutivo del Estado y a los Concejos Municipales, y sometidos a la fiscalización de estas entidades. (Junio 7 de 1.940, M. de 1.941).

7.—Del texto de las disposiciones que se dejan transcritas resulta que, en efecto, las facultades que en ellas se confieren a los Concejos Municipales, de los Distritos del Estado Apure, convierten a estos organismos en cuerpos consti-



## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

tuyentes cuya intervención se hace indispensable para la creación de la Constitución del Estado, quedando así delegada en las Municipalidades la atribución de dictar la Ley Fundamental del Estado, que la propia Constitución vigente del Estado Apure tiene conferida a la Asamblea Legislativa en el ordinal 7º. de su artículo 43.

Ahora bien, de acuerdo con el principio cardinal de nuestro derecho constitucional que establece la división de los Poderes Públicos, cuyos límites están señalados por la definición de sus atribuciones y facultades, constituye una usurpación de atribuciones todo lo que extralimite dicha definición. En relación con el Poder Municipal el artículo 14 de la Constitución Nacional define y limita las funciones de las Municipalidades a todo lo concerniente a su régimen económico y administrativo, señalándose en el artículo 18 las materias de su competencia; y si bien la misma Carta Fundamental y la Ley de Censo Electoral y Elecciones señalan a los Concejos Municipales atribuciones que pudieran considerarse de carácter político, facultándolos para elegir Diputados al Congreso Nacional y nombrar organismos electorales, el ejercicio de esta función no determina ningún cambio en la naturaleza misma de las funciones municipales, pudiendo considerarse la intervención de los Concejos en el proceso electoral como una actividad especialísima de todos los organismos que intervienen en dicho proceso, que, por su índole, atañe a todos los cuerpos que constituyen el Estado, sin desnaturalizar por ello las funciones esenciales de cada uno.

De aquí, que fuera de la función política del sufragio, los Concejos Municipales no tengan ninguna otra de igual índole, quedando limitada su competencia a las funciones económicas y administrativas definidas por el artículo 14 de la Constitución Nacional, por lo que cualquiera otra función que se les atribuya fuera de estos límites traspasa aquella expresa definición de facultades.

Dada la organización unitaria de los Estados de la República, la facultad de dictar las Constituciones regionales es función propia y normal de las respectivas Asambleas Legislativas, y así lo consagra la misma Constitución del Estado Apure en su artículo 43, ordinal 7º.; pero al disponer en los artículos que se estudian que esta función primordial del Po-

der Legislativo Estadal sea compartida por los Concejos Municipales de los Distritos, confiere a estos organismos el carácter de Cuerpos Colegisladores sobre materia que escapan a su competencia, fijándoles atribuciones que, llegado el caso no podrán ejercer sin incurrir en una evidente extralimitación de las funciones que define a dichas entidades municipales el artículo 14 de la Constitución de la República, con el cual, por tal motivo, resultan en colisión las disposiciones impugnadas. (Diciembre 3 de 1.940, M. de 1.941).

### COMUNISMO

1.—Sin ir más lejos, tomando en cuenta las mismas garantías o derechos individuales que la Constitución consagra, si ésta, después de garantizar en principio la *libertad personal*, no pudiese establecer la excepción o limitación de que el uso de esa libertad no *perjudique a otro*, se caería en el absurdo de que el homicidio, por ejemplo, estaría amparado por la Constitución, y no debería figurar como delito en el Código Penal.

Pues bien, a algo semejante es a lo que se aspira en la presente solicitud de nulidad, por supuestas colisiones de la Constitución consigo misma. En efecto, el aparte último del inciso 6º. del artículo 32, prevé el caso especialísimo de individuos afiliados a doctrinas disolventes, contrarias a la estabilidad de las instituciones, al orden público, etc. y esta circunstancia es tan grave que legitima la excepción de poder expulsar a esos individuos del territorio del país o de impedirle la entrada en éste sin fórmulas dilatorias, bien que en principio general, en las letras mencionadas del inciso 17 se exijan requisitos para el cercenamiento de ciertos derechos individuales, como son: la información sumaria, la orden escrita del funcionario, notificación de los cargos, ser oído el indiciado o que, en ciertos casos, haya precedido un Decreto de suspensión de garantías.

Pasando del terreno de la lógica formal al terreno de la lógica de los principios, o sea del contenido político de las disposiciones que en la solicitud se tildan de antitéticas, se encuentra que, muy lejos de esto, ellas guardan entre si una perfecta congruencia. Es notorio que la enumeración de los de-

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

rechos o garantías individuales en las Constituciones es un formal reconocimiento de los atributos esenciales e inmanentes de la personalidad, de los cuales está investido el ente humano por el mero hecho de existir. Sólo con personas que gocen de tales derechos puede concebirse un Estado normalmente constituido.

Ahora bien, las doctrinas comunistas y anarquistas tienden a un anodamiento de esos atributos esenciales de la personalidad, en pro de una hipertrofia de las funciones del Estado; y sus corifeos, invocando un falso concepto de democracia, no han llegado en la práctica sino a la dictadura política del proletariado. Las diferentes tendencias comunistas y aún algunas de las variantes socialistas, pretextando la necesidad de la lucha de clases para que de ésta surja la verdadera democracia, sólo llegan, por semejante rumbos, a diversas formas de oligarquía y de absolutismo.

Por lo tanto, impedir que estas tendencias disolventes arraiguen en el país, expulsando a sus adeptos o impidiéndoles pisar el territorio nacional, lejos de entrañar una violación de los derechos individuales, constituye la salvaguardia de estos derechos. La propiedad, la libertad personal, la libertad del trabajo y de la industria y la seguridad individual, son derechos que peligran con las doctrinas comunistas y anarquistas, y para asegurarlos contra ellas, el Poder Legislativo, en su función constituyente ha creído necesario autorizar al Ejecutivo para adoptar medidas rápidas, sin fórmulas dilatorias. Si en casos graves lo autoriza a suprimir las garantías o derechos mismos, con razón ha podido autorizarlo para prescindir excepcionalmente de un procedimiento judicial que es sólo una garantía accesoria. Suponiendo que tales facultades fueran excesivas, no por este hecho serían colidentes, ni está en las atribuciones de esta Corte, corregir excesos, verdaderos o supuestos, en la obra del Poder Constituyente.

Por último: que nadie puede ser juzgado sino por sus jueces naturales y por delitos establecidos en ley preexistente, no significa que se requiera en todo caso la intervención de las magistraturas judiciales ordinarias, conforme a los Códigos Penal y de Enjuiciamiento.

Además, no debe ignorarse que en todos los países civilizados se ha abierto camino, desde remotos tiempos, una jus-

ticia política, que no se imparte por jueces ordinarios, sino por una jurisdicción especial en defensa de los intereses políticos y sociales. En Francia, en Estados Unidos, el Senado tiene una jurisdicción para ciertos delitos, y la tuvo el Senado nuestro por la Constitución de 1.830. En Inglaterra tiene funciones judiciales la Cámara de los Lores; y así pudieran citarse otros muchos ejemplos.

(Sentencia de 6 de Agosto de 1.936, M. de 1.937).

2.—Independientemente de la procedencia o no de lo dispuesto por el Gobernador en la Resolución apelada, es lo cierto que dicho funcionario ha procedido en razón de la competencia y de las facultades que para el caso le confiere la Ley para garantizar el Orden Público y el Ejercicio de los Derechos Individuales, ley, como lo expresa su nombre, de naturaleza política y de alta tutela del Estado. En consecuencia, la Resolución apelada no puede tener otro carácter sino el que le atribuye la expresada Ley, Resolución de índole política y de alta policía.

Aún cuando, como se deja expuesto, no era indispensable la motivación de lo resuelto por el Gobernador, independientemente de lo que se resuelva en definitiva al respecto de la revocatoria o no de la Resolución apelada, adviértese que ésta razona la negativa de la autorización solicitada, pues no otra cosa es *fundarse para ello en que no se cumplió la condición impuesta*, y en que lejos de ello, el Directorio, *reafirma su solidaridad* con las ideas políticas sustentadas por las personas cuya exclusión fuera requerida (Ideas prohibidas por la Constitución). Aducir tales razones es sin duda alguna motivar la Resolución... Admitir que los mismos individuos, o por lo menos muchos de ellos, solos o acompañados de otros, se vuelvan a reunir en partidos políticos, tanto valdría como autorizar la reconstitución de los Partidos disueltos. En consecuencia, no sólo tenía derecho el Gobernador del Distrito, como funcionario encargado de ejercer la tutela del orden público en el Distrito Federal, no sólo tenía derecho a exigir que aquellos individuos fueran expulsados del seno del nuevo Partido, sino que ello sólo era bastante para que, desde luego, y sin preámbulo alguno hubiera negado la legalización de éste (del Partido Demócrata Venezolano). (Marzo 29 de 1.938, M. de 1.939).

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

3.—Ahora pues, esta Corte tiene establecido al respecto de que tal elemento probatorio (La verdad de las Actividades Comunistas en Venezuela, vulgo, Libro Rojo) emergen indicios graves que no obstante serlos, no pueden constituir por si solo prueba plena de la ideología política comunista de las personas que en él aparecen con dicha ideología (Marzo 30 de 1.939, M. de 1.940).

### V. ELECCIONES

#### CONFISCACION

1.—Sobre una simple solicitud unilateral, no puede dictar esta Corte la declaración de nulidad de acto alguno, sino cuando el vicio resulte directamente de la confrontación del texto del acto con el texto de la ley que se dice violado. Si para reconocer la nulidad es preciso dilucidar, como premisa inevitable, la existencia jurídica, el perfeccionamiento o no de una situación de hecho o de un contrato celebrado o proyectado entre partes, se hace entonces indispensable que éstas vayan a un juicio en toda forma.

Pero aún en la hipótesis de que la Corte Federal tuviese facultad para examinar la nulidad que se solicita, se observa que la Ley Reglamentaria de la garantía 2<sup>a</sup>. del artículo 11 de la Constitución del Estado Portuguesa y el Acuerdo Confiscatorio de los Bienes de...sancionados por la Asamblea Legislativa del referido Estado, fueron dictados conforme a la propia Constitución regional y a la facultad que expresamente acuerda a las Asambleas Legislativas de los Estados el aparte de la garantía segunda del artículo 32 de la Constitución Nacional. (Noviembre 12 de 1.936, M. de 1.937).

2.—Que habiendo establecido la Ley fundamental de la República el derecho de confiscación, las Constituciones de los Estados no coliden con la de la República si establecen también medidas semejantes, antes bien están autorizadas para ello por la disposición final antes citada del inciso 2<sup>o</sup>. del numeral 2<sup>o</sup>. del artículo 32 de la Constitución Nacional.

Que la expresión de esta disposición final...podrán insertar en sus respectivas Constituciones estas medidas... por ser la confiscación inusitada en el derecho actual de los pueblos civilizados, y por su naturaleza misma de las que el dere-

cho califica de odiosas, debe entenderse, y mucho mas aplicarse de la manera más restringida, por lo que no puede juzgarse que el Constituyente autorizase a las Legislaturas Estadales para dictar dicha medida, ni con mayor amplitud, ni con menos solemnidad que él mismo, sino asimilando el caso de la manera más cumplida al precedente por él establecido.

Que según se ha visto, el artículo 11, numeral 5°. de la Constitución del Estado Guárico, para establecer la medida se limitó a exigir que la sancione la Asamblea Legislativa por mayoría de votos, y omite todo otro requisito, allanando así el camino de la confiscación y facilitando su ejecución, cuando para establecerla con la debida similitud, ha debido requerir también la aprobación de las dos terceras partes, por lo menos, de los Concejos Municipales, Corporaciones éstas que por su función electoral de Diputados a las Asambleas Legislativas Estadales, son respecto de éstas, lo que las dichas Asambleas al Congreso Nacional, por lo que, lo dispuesto sobre confiscación en la Constitución del Estado Guárico, es una disposición incompleta que no se ajusta como debiera a la Constitución Nacional, y es por lo tanto inaplicable. Además, no menos restrictivamente que la confiscación misma debe entenderse y aplicarse la excepción que al principio, también constitucional, de la retroactividad de las leyes, autorizó al Constituyente de 1.936, respecto al modo de aplicar la medida tantas veces mencionada, por lo que, si hubiera sido su espíritu, que también pudiera dar efecto retroactivo a la que establecieran las Constituciones regionales, lo habría dicho expresamente la Constitución Nacional, empero, nada dice al tal respecto, por lo cual, las Constituciones de los Estados, no han podido atribuir a la medida confiscatoria efecto alguno retroactivo, sin que por ello hayan violado el artículo 90 de la Ley Fundamental de la República, y en tal caso se halla la letra a) del numeral 5°. del artículo 11 de la Constitución del Estado Guárico. (Diciembre 19 de 1.939, M. de 1.940).

3.—Planteado de este modo el problema sentenciable, pasa el Tribunal a decidirlo mediante las siguientes consideraciones: La Constitución del Estado Carabobo de 1.936, bajo cuyo imperio fueron dictados la Ley Reglamentaria de dicha garantía y el acuerdo confiscatorio... creó la citada previsión excepcional, por interés general, para reintegrar al erario esta-

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

tal las cantidades extraídas de él por los Presidentes y los Secretarios de Estado...Esta actuación de la Legislatura de Carabobo de 1.936, es perfectamente constitucional, como que sin duda se ciñe en lo posible a la autorización contenida en el aparte del ordinal 2º., garantía 2ª. artículo 32 de la Constitución Nacional...

Si el Congreso exige para su propio ejercicio constitucional, en relación a la confiscación contra los reos de los mencionados delitos, que su decisión sea aprobada por las dos terceras partes de las Legislaturas estatales, ello no significa en forma alguna que estas Legislaturas deban exigir que los Concejos Municipales aprueben sus decisiones al respecto. Las Legislaturas no han de apartarse de su funcionamiento normal, estableciendo solemnidades completamente extrañas a su correspondiente actuación, en la formación y reforma de las Constituciones regionales; y tal sería sin duda la mencionada aprobación por los votos de las dos terceras partes de los Concejos Municipales pretendida por los postulantes.

En la formación y reforma de la Constitución Nacional es forzosa la intervención de las Legislaturas, porque el Pacto Federal es multilateral, y los Estados miembros de la Unión son los que conciertan dicha Constitución, ya por propia iniciativa, ya respaldando la iniciativa del Congreso... Por el contrario, la formación y reforma de las Constituciones estatales no tienen solemnidad ninguna. Realizáanse como una ley ordinaria...

En orden a las circunstancias de que las demandas hacen resaltar el carácter de pena, y por tanto odioso de la confiscación, con el objeto de exigir una interpretación restrictiva de la autorización que la Constitución Nacional da a las Legislaturas, para insertar la medida en sus Constituciones, se observa: que la Legislatura de Carabobo de 1.936, no se excedió al crear la confiscación regional... Además, no debe olvidarse que la medida obedeció al constante y uniforme clamor público, determinante de la notoriedad reinante respecto a que las enormes fortunas de altos funcionarios públicos del régimen recién extinguido, fueron extraídas de los erarios de la República. (Julio 2 de 1.940, M. de 1.941).

DECISIONES JUDICIALES

1.—Y toda vez que hay razón para presumir que se ha querido, como en este caso, conceder la apelación, es de derecho natural, instituída, como se dice en el Canónico, para remover la injusticia (Decalt. Grat. Cano. 2 y 6) y como un remedio ordinario contra los errores, la impericia o la corrupción de los jueces inferiores. La apelación se ha concedido, no en el favor sólo de las partes, sino en beneficio de la sociedad en general como útil y necesaria para la más recta y expedita administración de la justicia. He aquí el motivo porque los legisladores, generalmente hablando, han sido fáciles para otorgar ese remedio; y cuando el de Venezuela ha hallado un caso en que se negaba, justo es reconocer que se apresuró con justicia a corregirlo (Agosto 20 de 1.870, M. de 1.870 - 75).

2.—Que la jurisprudencia que en virtud de su institución establezca la Corte de Casación, para mantener la unidad de la legislación civil, mercantil y criminal, no es ley nacional, ni puede serlo, ni tener fuerza de tal, ni el criterio que forme, ni la interpretación que haga dicha Corte en la aplicación del derecho escrito a los hechos discutidos en juicio, puede dársele el carácter de la interpretación llamada antiguamente auténtica, pero ni la fuerza de la que se ha llamado usual, porque nuestra legislación no le da, como la antigua, autoridad de ley.

Que la atribución que la Constitución Nacional da a la Alta Corte Federal, de declarar cual sea la ley, decreto o resolución vigente cuando estén en colisión las nacionales entre sí o éstas con las de los Estados, o la de los mismos Estados, o cualquiera con la Constitución, debe ejercer la Corte en la esfera de sus atribuciones legales, y de ninguna manera extenderla a las sentencias o decisiones de la Corte de Casación en los juicios que son de su competencia y que causan cosa juzgada entre las partes, pues que tales sentencias o decisiones no son leyes, decretos o resoluciones que obligan a los terceros y Tribunales en absoluto.

...No es, ni puede ser la Alta Corte, Tribunal revisor de las decisiones de la Casación, ni de ningún Tribunal del Distrito Federal o de los Estados de la Unión (Marzo 8 de 1.894, M. de 1.895).



## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

3.—Que 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. (Julio 15 1.909, M. 1.910).

4.—Que no se pueden equiparar las sentencias judiciales a las leyes de cuya colisión le toca conocer a esta Corte. Que tampoco cabe equiparar las sentencias judiciales pronunciadas en juicio a los actos de carácter administrativo o político cuya nulidad puede ser declarada por esta Corte.

Que contra los fallos judiciales la ley da recursos claramente reglamentados como son el de apelación y el de Casación, y que los juicios de nulidad de esos mismos fallos tienen su procedimiento especial pautado en el Código de Procedimiento Civil, siendo por tanto tales materias completamente extrañas a las funciones de este Tribunal en Sala Federal, (Marzo 11 de 1.913, M. de 1.914).

5.—Que los Estados son soberanos para atribuir a las Cortes Supremas el conocimiento de algunos asuntos en que sean partes, debiendo ser decididos en consecuencia, en una sola Instancia, sin colidir con la disposición anotada (Artículo 239) del Procedimiento Civil, que exceptúa los casos de procedimientos especiales, así mismo como la Nación atribuye a esta Corte, en Sala Federal, el conocimiento en una sola Instancia de algunas controversias en que es parte, sin que por eso colida con las reglas del Procedimiento Civil.

No puede admitirse que al pautar esos procedimientos especiales para asuntos determinados, los Estados o la Nación establezcan fueros o privilegios y sustraigan a los ciudadanos de sus jueces naturales, estableciendo desigualdades ante las leyes, porque estando de antemano pautado esos procedimientos especiales en forma legal, todo ciudadano que contrata con la Nación o los Estados está en el deber de conocerlos y se ha sometido voluntariamente a ellos (Abril 24 de 1.913, M. de 1.914).

6.—Que las facultades atribuidas a la Sala Federal de esta Corte...se refieren a la nulidad de los actos políticos o administrativos, de autoridades nacionales, del Distrito Federal

o de altos funcionarios de los Estados y al conocimiento de los asuntos en que tenga interés la Nación y que no estén atribuidos por la Constitución, ni por leyes especiales a otros Tribunales; pero en modo alguno a la nulidad de las sentencias dictadas por la Sala de Casación, sentencias que tienen un carácter definitivo en los juicios en que han sido pronunciadas, ni tampoco a la de los demás Tribunales, las cuales solo pueden ser atacadas por medio del recurso de casación en los casos en que procede (Julio 12 de 1.913, M. de 1.914).

7.—Que ella (la Corte) tiene la facultad para conocer de los Acuerdos y demás actos de los Concejos Municipales con el fin de establecer si se ajustan en materia de impuestos a las prescripciones del artículo 18 de la Constitución Nacional; pero no puede revisar las decisiones que sobre la misma materia dicten las Cortes Supremas de Justicia de los Estados, en procedimientos no contenciosos, porque ninguna Ley Nacional le da, ni directa, ni indirectamente, la facultad para hacerlo. (Junio 10 1.932, M. 1.933).

8.—El requisito de la publicación de las sentencias, establecido respecto de las que tienen carácter definitivo por el artículo 170 del Código de Procedimiento Civil, constituye una formalidad posterior a la confección del fallo, y por tanto, en sentir unánime de los autores y conforme a la jurisprudencia constante, no anula la decisión, ni aún la falta absoluta de publicación puede tener otra consecuencia que la de impedir que la sentencia produzca sus efectos y corran los lapsos, que comenzarán a partir de la fecha en que se subsane la falta de publicación.

El recurso por exceso de poder... si bien puede decirse no contencioso en el sentido de constituir un recurso objetivo, dirigido directamente a atacar el acto y no ejercido respecto a la persona del funcionario de quien emanó, no tiene el carácter de acto de la jurisdicción voluntaria, la cual se concreta a los actos de la autoridad judicial necesarios para validar o confirmar un negocio jurídico, ya que el aludido recurso por exceso de poder provoca una decisión que favorece y perjudica los derechos de terceros en cuanto produce efectos *erga omnes* (Enero 27 1.937, M. 1.938).

9.—Y por cuanto se trata de una cuestión ya sentenciada por la Suprema de Cojedes, y la Corte Federal no tiene la

atribución de evacuar consultas, sino de decidir casos concretos y actuales, mediante recursos o solicitud de parte interesada, presentados en tiempo oportuno y en forma legal... (Febrero 4 de 1.937, M. de 1.938).

10.—Según el artículo 118 de la Constitución, es al Poder Legislativo a quien corresponde establecer los Tribunales y Juzgados inferiores a la Corte Federal y de Casación. Pero si bien es cierto q' por el artículo 89 *ejusdem* la facultad de legislar que corresponde al Congreso no es delegable, también es verdad que la propia Constitución en el inciso 14 del artículo 100 dió al Presidente de la República la facultad de decretar en Consejo de Ministros, la creación y dotación de los nuevos servicios públicos que fueren necesarios durante el receso de las Cámaras Legislativas o la supresión o modificación de los existentes. Bien se comprende que se trata en este inciso de los servicios públicos cuya creación está en general encomendada al Poder Legislativo, puesto que de lo contrario no tendría objeto la expresión "durante el receso de las Cámaras". Es forzoso, pues, concluir que esa facultad comprende la creación por el Ejecutivo de Tribunales y Juzgados, cuya necesidad inaplazable se haya hecho sentir después de clausuradas las sesiones del Congreso.

No hay orden público contra el orden público, y si la misma Constitución en el inciso 8º. del artículo 32 dispone que en las leyes ordinarias se dé grande importancia a la protección de los obreros y trabajadores, etc., seguramente no llega esta recomendación hasta autorizar que la ley ordinaria respectiva viole o destruya los propios cánones imperativos y constitucionales.

...La duración de un contrato, sea o no contrato de trabajo, nunca puede afirmarse, desde el punto de vista legal, que es obra de la voluntad de uno solo de los contratantes, ni hecho extraño a las previsiones contractuales: es un hecho resultante de la voluntad de ambas partes. Tal hecho psicológico complejo se encuentra determinado, de un lado por la ley del contrato, y de otro lado por la conducta contractual, y por las cualidades personales de las partes. Duración del trabajo del obrero, es, en este sentido, sinónimo de duración del contrato de trabajo, y por tanto, un efecto del contrato, por lo que a tal duración no debe hacérsele producir, contra el patrón

consecuencias no previstas por la ley que regía cuando el contrato se inició.

Por una disposición general, o sea el artículo 1679 del Código Civil, el contrato del trabajo del obrero, no puede durar más de seis meses; y la ley especial del trabajo, lejos de derogar este principio, lo reafirma, ordenando en el artículo 26 que aquella disposición general sea respetada. ¿Qué quiere decir entonces trabajo ininterrumpido por más de seis meses, o bien por un año para que aquella disposición del Código Civil resulte respetada? Pues no hay otra forma de entender eso sino como duración de varios contratos sucesivos de seis meses cada uno.

El Tribunal del Trabajo, y la Oficina Nacional del Trabajo, para dictar los fallos aludidos en la solicitud, se hallaron en presencia de un precepto de la Ley del Trabajo violatorio de preceptos constitucionales; en consecuencia, debieron aplicar éstos de preferencia en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º. del Código de Procedimiento Civil. (Abril 16 de 1.937, M. de 1.938).

11.—El modo de ejercer esa atribución (la de declarar la nulidad) por parte de la Corte Federal y de Casación, no es por vía de recurso interpuesto en un procedimiento judicial sustanciado y decidido por los Tribunales competentes, porque esos recursos están regidos por las reglas del Procedimiento judicial contenidas en el Código respectivo y en esas reglas no está, ni cabe en ninguna forma, el que se interpuso en el Tribunal *a quo* y que se le pide a esta Corte, ocurriendo ante ella de hecho, que lo mande a oír. Si el representante de la Compañía estima que los Tribunales del Trabajo que conocieron de esta causa como parte del Poder Público, violaron la Constitución al obrar como Jueces y al decidir la causa como lo hicieron, podrá solicitar directamente, por vía contenciosa o no, la respectiva nulidad de la actuación correspondiente, pero no el de interposición en el propio juicio, de un recurso que la ley procedimental no autoriza...

Es de anotarse también que el postulante se dirige a la Sala Política y Administrativa de la Corte, esto es, a la que no tiene como atribución propia, la de conocer de apelaciones y recursos de todo orden, interpuestos en los procesos judiciales. No puede, por consiguiente, dicha Sala, sin extralimi-

tar sus funciones, conocer y decidir el recurso de que aquí se trata. (Mayo 26 de 1.937, M. de 1.938).

12.—La sentencia impugnada establece las dos cuestiones de derecho siguientes, que no estuvieron por cierto mal planteadas, sino mal resueltas: Primera: ¿Hubo causa justificada para el despido del reclamante?. (Se entiende sin previo aviso): lo que equivale a decir: ¿La imposición de la ley al respecto de que el setenta y cinco por ciento de los empleados sea venezolano, justifica que los patronos sustituyan, sin previo aviso, los empleados y obreros extranjeros por venezolanos, por lo menos hasta que el número de éstos alcance al setenta y cinco por ciento del número total? Nadie osará decir que tal precepto no debe ser cumplido, desde luego que la ley es obligatoria. En el caso de autos, hubo mala interpretación de la ley por parte de la compañía demandada, quien se creyó obligada en continente a cumplir lo preceptuado por el artículo 17 de la Ley del Trabajo, y por tanto exenta del deber de pagar indemnización alguna al empleado despedido, desde luego que el cumplimiento de la ley no podría acarrearle pena alguna. No cayó en cuenta de que el legislador jamás establece conflictos entre sus propias disposiciones, y por tanto debía darse a éstas otra interpretación que las hiciera compatibles. Tal era la consistente en dar el previo aviso a los empleados extranjeros que se viera obligada a despedir, para cumplir lo dispuesto por el artículo 17 precitado, que debió extender a aquella obligación, alternativa, puesto que en su calidad de deudora, debió elegir entre dar el aviso previo correspondiente o pagar la indemnización del caso. Lo expuesto demuestra que se trata de un error de derecho por parte de la demandada, y el error de derecho no es punible, por lo que no puede establecerse paridad entre el caso de autos y el no lícito previsto por el artículo 27 de la Ley del Trabajo.

Segunda cuestión de derecho: Si al tomar en cuenta los años anteriores a la fecha de promulgación de la Ley vigente del Trabajo, a los efectos del cálculo de la indemnización establecida en el parágrafo 1º. de dicha Ley, se da efecto retroactivo a la Ley del Trabajo. Para resolver esta cuestión establece la sentencia impugnada: a) Que la disposición del artículo 27, parágrafo 1º. de la Ley del Trabajo, es aplicable aún a los contratos de trabajo sin determinación de tiempo, celc-

brados antes de la promulgación de la vigente Ley del Trabajo, sin que tal aplicación sea dar efecto retroactivo a esa Ley... Pero ello se halla en oposición con lo establecido por esta Corte al respecto...

El encargado de la Oficina del Trabajo, para mantener la errónea doctrina que sustenta invoca la opinión de respetables abogados venezolanos y de autores extranjeros, asaz conocidos por la Corte, contra lo ya por ella establecido. Ignora el sentenciador que la interpretación doctrinal caduca ante la mayor autoridad de la interpretación judicial.

Añade la sentencia, en apoyo de sus tesis, letra c) Que en materia de trabajo y arrendamientos de servicios, el Código Civil de 1.922 trae la disposición especial siguiente: Artículo 1684. Además de lo preceptuado en los artículos anteriores, se observará lo que determinen las leyes especiales acerca de las relaciones entre arrendadores y patronos y sirvientes, obreros y dependientes.

Bien hizo por cierto el sentenciador al invocar el Código Civil como último criterio jurídico en la materia; más por ello mismo, ha debido tomar en consideración lo dispuesto por el artículo 1679 que prohíbe el arrendamiento de servicios personales por tiempo que exceda de seis meses, disposición reglamentaria de la garantía constitucional de la libertad individual, con que pretende el legislador proteger a los trabajadores hasta de la más lejana sombra de la ominosa servidumbre. Por lo cual, para conformarse con la mente del legislador, cuando el contrato no es a término fijo, debe necesariamente interpretarse que no puede exceder de seis meses, y si de hecho continúa el servicio por más de seis meses, ha de entenderse que al vencimiento de ellos se ha efectuado la tácita reconducción; ha habido un nuevo contrato de arrendamiento sometido a la misma preceptiva. Tal criterio legislativo es inderogable por el consentimiento de las partes porque lo preceptuado es de orden público y las disposiciones legales que a él atañen no pueden ser relajadas por convenios particulares. Tal precepto en efecto, no es otra cosa sino la reglamentación hecha por el Código Civil de la garantía constitucional (5°, letra b), como se ha dicho). De aquí, que, ningún acto de poder alguno, ninguna ley de la República, puede establecer otra cosa, ni aun siquiera tomar en consideración con fin alguno,

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

ni la remota posibilidad de la existencia de contratos de la índole, cuya duración exceda de seis meses, mucho menos atribuirle efecto alguno, en pro, ni en contra de ninguna de las partes contratantes. En consecuencia, y en beneficio de los trabajadores, obreros y dependientes se declara que lo dispuesto por las letras b) y c) del artículo 27 de la Ley del Trabajo, es nulo, de absoluta nulidad por inconstitucional. Ni se diga que aquélla es sólo manera de medida para determinar la indemnización, porque en esta manera necesariamente se ha tomado en consideración la existencia de contratos de arrendamientos de servicios, cuya duración excede de seis meses, y aun pueden durar muchos años.

Con efecto. ¿Por qué se establece tal medida? Evidentemente que sólo se puede haber tomado por una de dos razones, o por consideración al tiempo durante el cual ha trabajado el empleado, independientemente del lugar en que lo haya hecho, por su eficacia como trabajador, sin tomar en cuenta su vinculación con el patrono, o teniendo en mientes esta vinculación. Si lo primero, no había razón para elegir otra norma que el número de años que hubiese trabajado el obrero en su vida de trabajador y con diversos patronos; pero no es así: lo que se toma en cuenta es el número de años que ha trabajado con el patrono que lo despide; luego se toma en cuenta su vinculación con el patrono, que es el segundo término de la disyuntiva. Ahora bien: la vinculación entre patrono y obrero, y por razón del contrato de trabajo es necesariamente nexo contractual; luego las letras b) y c) del artículo 27 de la Ley del Trabajo han tomado en consideración el nexo contractual entre patrono y obrero por razón de contratos de más de seis meses y hasta de años contra el precepto del Código Civil y la mente del Constituyente, por lo cual lo dispuesto en dichas letras b) y c) es nulo de absoluta nulidad (Enero 15 de 1.938, M. de 1.939).

13.—En efecto, tales sentencias son un mosaico de párrafos copiados de aquellas opiniones (la de juriconsultos venezolanos) y siendo ésta la causa de un antagonismo permanente y nocivo entre los Tribunales del Trabajo y la Corte Federal, ésta se ve moral y políticamente obligada a analizar siquiera algunos párrafos de esas sentencias, copiados de las

opiniones aludidas. Pero antes conviene hacer las siguientes consideraciones de índole general:

Desde su primer fallo sobre esta materia la autoridad de la Corte no pudo aceptar los postulados de esas opiniones que ya conocía, por no estar ajustadas a la verdadera doctrina ni a nuestras normas legales. Así mismo conocía bien este Tribunal obras extranjeras especiales sobre el contrato de trabajo, y particularmente sobre el despido de obreros, en las cuales, por permitirlo el estado actual de la legislación de esos países, se habla hasta con entusiasmo de un nuevo derecho de trabajo, *“que se ha salido ya de la esfera civil de las obligaciones contractuales”*. Otros llegan a confesar, en justificación de la aplicación inmediata de la ley nueva, a situaciones contractuales preestablecidas, que sus interpretaciones de los textos *“se han apartado de toda idea contractualística”*.

Pero todas estas obras y expresiones tan significativas, lejos de entusiasmar a la Corte, le han servido más bien de advertencia para no irse ciegamente por esos caminos, olvidando que en Venezuela nos encontramos *sujetos a la esfera civil del derecho contractual, que sólo puede ser completado, pero no desnaturalizado por la ley especial, mientras el Código Civil y la Constitución no sufran una revisión trascendente que nos permita recibir los aportes de ese nuevo derecho.*

Mientras tal no suceda, las dificultades que entrañan las reformas de los principios de derecho privado, no permitirán como en otros países, al decir de cierto autor, *que el Poder Público, al lado de aquellos principios, elabore otros fundamentos en nuevas teorías jurídicas.* Faltaría esta Corte a su gravedad si reconociese y autorizase la vigencia simultánea de esos derechos: el derecho contractual, general, de orden privado, y ese nuevo derecho especial del trabajo. Ley especial no quiere decir necesariamente *nueva concepción jurídica.* La Ley especial del Trabajo entre nosotros no puede ser sino una aplicación del derecho contractual común, sujeta a las normas del derecho civil positivo y de la doctrina del derecho privado.

En cuanto a retroactividad en materia contractual, hay una discrepancia en los autores extranjeros y en la jurisprudencia, consistente en que la mayoría de fallos y de autores sostiene ser necesaria la voluntad expresa del legislador para aplicar retroactivamente la ley nueva a los efectos y consecuen-



## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

cias de los contratos celebrados bajo la ley derogada, pues no es suficiente para ello el que se trate de ley de orden público, imperativa, irrenunciable; y la minoría defiende que tal voluntad del legislador puede ser tácita, y resultar del sólo hecho de haber elaborado una ley imperativa, de orden público.

Esta discrepancia sólo ha podido surgir en los países en que al legislador le es permitido hacer leyes retroactivas, limitándose la controversia a saber si aquél ha manifestado o no en cada caso especial su voluntad, ya expresa, ya tácitamente. Pero en Venezuela, donde el precepto de irretroactividad de las leyes es una prohibición constitucional absoluta, no sólo para el Juez, cuando le toque aplicar la ley, sino también para el legislador al dictarla, tan inconstitucional sería la voluntad de éste de dar efecto retroactivo a la ley, cuando lo exprese claramente, como cuando resultare tácita o implícita.

Por manera pues, que lejos de ser sostenible en nuestro país la opinión del bando de autores que considera razón suficiente para aplicar la ley nueva a los efectos que bajo su vigencia se produzcan de contratos celebrados bajo la ley anterior, el que dicha ley sea imperativa, irrenunciable, de orden público, debe reconocerse al contrario que ambos bandos desautorizan la aplicación de tal doctrina frente a un precepto constitucional de irretroactividad, concebido, en la forma del artículo 90 de nuestra Constitución: El artículo 90 de la Constitución que establece el principio de la irretroactividad de las leyes, es de orden público eminente, aunque no lo fuera también por otros motivos, por el sólo hecho de ser una disposición constitucional; es obra del Poder Constituyente, y como tal, no podría ni siquiera ser levemente alterado por ninguna ley del Poder Legislativo elaborada en sus sesiones ordinarias. Pero por otra parte es de carácter prohibitivo e imperativo al mismo tiempo, circunstancia que por sí sólo bastaría también, aun prescindiendo del carácter de constitucionalidad, para considerarlo de orden público, ya que a las mismas leyes ordinarias se les asigna este carácter por el sólo hecho de ser imperativas y prohibitivas. Resulta pues que si los preceptos de las leyes ordinarias, como el artículo 27 y otros de la Ley del Trabajo, son de orden público, por ser irrenunciables e imperativos, forzosamente hay que concluir que el artículo 90 de la Constitución es doblemente de orden público, tanto por ese mismo carácter de irrenunciable e imperativo-prohibitivo,

como por el hecho de emanar del poder constituyente, y obliga por esto al legislador ordinario, al punto que lo que éste hiciera contra tal precepto de irretroactividad de las leyes, sería nulo de toda nulidad. Si en la cualidad de orden público se admiten grados, este mandato constitucional está en el grado más alto de la escala, y para vulnerarlo, no vale invocar el carácter de orden público de ninguna otra disposición legal, ni aún siquiera otro precepto constitucional que expresamente no previere nueva excepción al principio de irretroactividad, además de las contenidas en el susodicho artículo 90

En cuanto al alcance que se pretende darle al inciso 8º. del artículo 32 de la Constitución, baste considerar que, por más extensivamente que se le interprete, nunca llegará a ver en él una autorización implícita para darle efecto retroactivo a disposición ninguna de la Ley del Trabajo, aumentando así por vía de interpretación las excepciones taxativas consignadas en el artículo 90.

No se concebiría que el Constituyente en esa misma reforma constitucional de los ordinales 2º. y 8º. del artículo 32, haya tenido el cuidado de ordenar expresamente la retroactividad en la reforma del ordinal 2º., en cuanto a la medida de confiscación y que no hubiese hecho lo mismo respecto de la reforma introducida en el número 8º. sobre la Ley del Trabajo, si el legislador efectivamente hubiera tenido la intención de hacer retroactiva también esta ley.

La doctrina más autorizada niega que se pueda extender por vía de interpretación, ni por analogía, las excepciones al principio de retroactividad, "ni aun basándose para ello en consideraciones de ser de orden público la ley nueva", y agrega que la "retroactividad no se presume, sino que debe resultar de palabras expresas, y no equívocas", "no bastando que la ley nueva tenga un carácter imperativo o prohibitivo".

Se explica que en Francia o en Italia, donde el principio de irretroactividad es tan sólo una disposición ordinaria, de derecho civil que no obliga al legislador, sino al Juez, hayan podido algunos autores sostener la tesis contraria, o sea la de presunción de retroactividad; pero es de suponerse lo que dirían, no sólo los autores adversos a esta tesis, sino los mismos que la han defendido, si en su país el principio de irretroactividad hubiese sido, no un artículo del Código Civil, sino

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

un mandato constitucional como el nuestro, que además de ser constitucional, empieza por una expresión tan categórica como ésta: "Ninguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo..."

La doctrina de autores, así franceses como italianos, sobre que cuando la irretroactividad de las leyes es de orden constitucional, obliga al legislador a no dar efecto retroactivo, ni aun a las leyes que mereciesen tener tal carácter, como imperativas y de orden público, debió ser suficiente para que la Dirección Nacional del Trabajo prescindiera en sus fallos de toda esas ineficaces consideraciones, sobre el interés general y el de orden público y de derecho social de la Ley del Trabajo, queriendo así justificar la aplicación del artículo 27 de esta Ley, a los efectos de contratos celebrados antes de su vigencia.

El sólo texto del artículo 90 de la Constitución, está diciendo claramente que no excluye de la prohibición de retroactividad ni aun las leyes de orden público, pues además de la expresión "Ninguna disposición legislativa..." con que empieza, que ya basta para afirmarlo, se ve que en cuanto a las leyes penales, que son imperativas y prohibitivas, irrenunciables, limita la excepción sólo a los preceptos que impongan menor pena, luego para todos los demás preceptos penales rige el principio de irretroactividad, a pesar de ser ellos de orden público. Más todavía, una ley nueva que agravase la pena correspondiente a determinado delito debe suponerse de más orden público, más imperativa, más prohibitiva, más irrenunciable, que la que estableciese una pena menor, porque con ello demuestra el legislador que hay mayor interés en reprimir ese delito; al ponerle mayor pena está diciendo que el interés general exige en este punto más rigor en la prevención y en la represión. Pues bien, ya se ve que el legislador no ha tomado en cuenta ese mayor interés público para la excepción del principio de irretroactividad, y se ha atendido sólo a un sentimiento de humanidad para permitir que se aplique retroactivamente la ley que imponga menor pena (Enero 15 de 1.938, M. de 1.939).

14.—Que los defectos de que pueda adolecer el proceso y que puedan acarrear la nulidad de lo actuado ante el Juez que ha pronunciado la detención del indiciado a fin de encauzar por los trámites autorizados para los enjuiciamientos contra

Altos funcionarios, no pueden ser revisados por esta Corte en virtud de la solicitud que encabeza las presentes diligencias en razón de sólo proceder tal revisión mediante los recursos legales correspondientes (Julio 20 de 1.938, M. de 1.939).

15.—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. Cualquier funcionario, por elevado que sea, o 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.

Las interpretaciones y aplicación de la ley, así de la fundamental, como de las ordinarias, por esta Corte, son forzosamente irrevisables, no sólo porque el Constituyente no ha permitido tal revisión, sino porque ni aun podría concederla sin degenerar esta Suprema Institución en un Tribunal inferior en el cual sus vocales principales y permanentes, no conocerían de los asuntos, sino como cualquier otro Juez de Primera Instancia, y en cambio los conjuces que se llamasen para la revisión de esos fallos de primer grado vendrían a constituir el verdadero Tribunal de última Instancia, personificándose así en ellos el Poder Judicial. Esto, suponiendo irracionalmente, que los conjuces fuesen infalibles y que sus fallos escapasen a otro recurso ulterior. Siendo falibles, como todo ser humano, capaces de errar tanto o como, y aun más que los vocales principales, sus decisiones debieran a su vez ser revisados (pues no habría razón alguna para reconocerles un privilegio que se les niega a aquéllos), y quedaría así la Corte convertida en una Institución irrisoria, fácil asidero a las argucias de los descontentos y a las veleidades inevitables en el funcionamiento de esos sucesivos recursos, con su

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

secuela de interminables procesos que se renovarían sin cesar acerca del mismo caso, en medio de una angustiosa inseguridad de los derechos e intereses de los particulares y del Estado mismo.

Ni la Institución, ni el órgano, ni el grado o la jerarquía se cambian por la mera sustitución de las personas físicas que integran dicho órgano. Ahora bien, irreflexivo sería, por decir lo menos, que ocurriendo al fácil expediente de una inhibición de los vocales principales y de la consiguiente convocatoria de los conjuces o suplentes, se convirtiera el Tribunal máximo y único en dos Tribunales de diverso grado, de los cuales el constituido por conjuces o suplentes fuese el de grado más alto, con facultad de revisar y anular los fallos dictados por los jueces principales. Salta a la vista el enorme despropósito que habría en que el verdadero Poder Judicial encargado de decir la última palabra en materia jurisdiccional, lo compusiesen, contra lo que la Constitución establece, no los vocales principales de la Corte, cuya competencia les viene originaria y directamente del Pacto Fundamental de los Estados, sino los conjuces, que tan sólo han recibido una competencia ocasional o accidental, emanada de una ley ordinaria y que han sido elegidos por la Corte para un fin de simple colaboración en los asuntos en curso. Se pecaría de falta de cordura si se pensase que cuando los vocales principales de la Corte se reúnen para elegir a su arbitrio los catorce conjuces, de lo que se trata es de elegir, no sus colaboradores accidentales que conozcan de asuntos aun no sentenciados, sino Magistrados de un orden superior con facultades de enmendar la plana a sus electores. Esto sería desconocer en absoluto el artículo 122 de la Constitución Nacional, según el cual los conjuces no son creación de ella; de ella no les viene su competencia, sino de una Ley ordinaria, y tanto ésta respecto de los conjuces que ordena elegir, como la Constitución misma, respecto de los suplentes elegidos por el Congreso, sólo les dan la atribución de llenar o suplir faltas, ora accidentales, ora absolutas de los vocales principales. Ahora bien, quien sólo es llamado a llenar una falta temporal o absoluta, no tiene facultades para hacer o desempeñar *sino exactamente la misma función que estaba encomendada al vocal principal a quien sustituye*; en manera alguna podría admitirse que

esa simple misión de supe-falta, constituya al suplente o con-juez en un Magistrado de grado superior, con facultades de re- visar y anular la obra de los principales. Si se dijese que la Corte al constituirse con sus conjuces para revisar los fa- llos de sus vocales, no es un Tribunal distinto sino la Corte mis- ma, no se evadiría con ello el absurdo denunciado, porque aun así ese Tribunal único en su apariencia exterior, no sería ver- dadero Tribunal Supremo sino cuando se constituyese con sus conjuces para esas revisiones; y como casi ninguna parte, ven- cida en los fallos que dictaren los vocales, dejaría de pedir la re- visión o nulidad para que fallasen de nuevo los Conjuces, siem- pre se llegaría así a la conclusión de que serían éstos los que constituyen la cúspide del Poder Judicial.

Es forzoso concluir, pues, que nunca, ni conjuces, ni su- plentes, podrán conocer de recurso alguno que implique re- visión o anulación de las sentencias dictadas por los vocales principales de la Corte. La única excepción a este postula- do resulta, no de un recurso, sino de un nuevo juicio ordina- rio, de invalidación previsto por la ley para casos muy espe- ciales, como se verá más adelante.

Tal vez el solicitante ha creído que la Corte Federal pue- de sentenciar de nuevo un mismo asunto, constituyéndose con los conjuces al modo como fallan de nuevo los Tribunales or- dinarios de Instancia constituídos con sus suplentes, cuando ha sido casado un fallo de sus principales. Pero salta a la vista que no hay ninguna analogía entre las dos situaciones: en la de los Tribunales ordinarios de última Instancia no son los suplentes los que van a revisar el fallo que dictaron los principales; porque esa revisión está encomendada a esta Cor- te mediante el recurso de Casación, y es ésta la que ordena, no revisar, sino sentenciar de nuevo el mismo asunto sometién- dose los suplentes del Tribunal ordinario a la doctrina que es- ta Corte hubiese establecido. De modo pues que el primer fa- llo ha sido anulado, no por esos suplentes, sino por esta mis- ma Corte; si se convoca a los suplentes del Tribunal anterior para que dicten el nuevo fallo, no es porque tengan esa facul- tad de revisión, sino sólo por cuestión ética, para evitarles a los principales, cuya sentencia fué casada por esta Corte, el papel desairado de acatar una doctrina contraria a la que ellos habían establecido antes.

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

En cambio, lo que se aspira en la solicitud que ahora se considera, es que los conjuces de la Corte Federal, nombrados por ella misma, se constituyan en censores o revisores de la cosa juzgada por los vocales principales que ha elegido el Congreso por mandato constitucional, y que hagan así dichos conjuces el papel de un Tribunal superior en jerarquía, bien de apelación o de Casación, contra las sentencias de los vocales principales. Ni valdría pensar que las decisiones de una Sala de la Corte pudieran ser revisadas por otra Sala de la misma, ya que la división en Salas creada por la Ley Orgánica de este Supremo Tribunal no constituye una distribución de jerarquía o de grado, sino una simple distribución de funciones por materias, exigidas por la diversidad de ramos de la administración.

Las sentencias de las diversas Salas de la Corte podrán diferir en la trascendencia de sus efectos, según que sean políticas, administrativas, federales o de derecho privado, pero no difieren nada a su fuerza de cosa juzgada no revisable, ni por consiguiente cuanto al acatamiento que le deben dar sin vacilaciones ni escrúpulos de ningún género, así los particulares como los funcionarios y los Poderes Públicos, por imposición inexorable de nuestro sistema constitucional en vigencia.

No lo permite la ley, y 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: ello equivaldría a que pudiese sentenciar varias veces en diversos sentidos *un mismo asunto*. No hay que confundir este absurdo con la potestad legítima que tiene todo Tribunal de rectificar sus errores pasados cuando vuelva a presentarse un asunto análogo, o igual al ya sentenciado irrevocablemente. La diferencia entre ambos casos es manifiesta: la autoridad de la cosa juzgada se limita a lo que ha sido objeto del fallo *entre unas mismas partes*. Esta cosa juzgada debe recibir su ejecución y producir todos sus efectos, a despecho de cualquier otra autoridad.

Pero como los jueces, por lo menos en cuanto a jurisprudencia, no quedan obligados por sus fallos anteriores a mantener su doctrina en los nuevos casos que se les presenten si por más hondos estudios posteriores los consideran errados, deberán apartarse de la que antes habían establecido y recti-

ficar aquellos errores. Así se respeta la cosa juzgada, porque subsisten los efectos del primer fallo, limitados al caso en que recayó, esto es, *a las partes que en él intervinieron*, desde luego que la nueva doctrina que se estableciere no daría derecho a recurso alguno contra lo anteriormente ejecutoriado.

Por lo demás, si bien es sabido que el Código de Procedimiento Civil consagra una acción de invalidación de los juicios, que debe proponerse ante el mismo Tribunal que dictó el fallo de cuya invalidación se trata, no se necesita ser muy versado en leyes para darse cuenta de que no es ésta la acción intentada en el presente caso, y que, si la hubiera intentado sería de todo punto inadmisibile. En efecto, la acción de invalidación constituye un nuevo juicio y tiene que desenvolverse forzosamente en un procedimiento de naturaleza contenciosa porque ha de sustanciarse por los trámites del juicio ordinario (Artículo 739). Además, la ley da un plazo dentro del cual ha de ejercerse esta acción, y tal plazo varía según la causal que se invocare para demandar la invalidación; causales todas que reposan sobre los *hechos nuevos* que no pudieron examinarse o juzgarse en el primer fallo, y por lo cual no se trata propiamente de revisar erros doctrinarios o infracciones de la ley, enmendándole la plana a los primeros sentenciadores, ya que el fallo de éstos debió recaer necesariamente sobre los únicos hechos que entonces constaban en los autos y en tal sentido la primera sentencia es tan legal y jurídica como la que se pudiera dictar en el juicio de invalidación respecto de los nuevos elementos probatorios que es forzoso traer a éste.

Las solicitudes de nulidad basadas en el artículo 123 de la Constitución Nacional y que esta Corte debe sentenciar en Sala Política y Administrativa como es el caso de la nulidad aquí planteada, no constituyen juicio contradictorio ni pueden sustanciarse por el procedimiento ordinario.

Es de advertir que el postulante se ha limitado a hacer alegatos de derecho sin invocar ninguna, absolutamente ninguna de las causales de invalidación que taxativamente enumera el artículo 739 del Código de Procedimiento Civil, causales que se refieren a hechos que habría necesidad de probar y que se los supone desconocidos cuando se dictó la sentencia de cuya invalidación se trata. Esto evidencia aún más, si cabe, que



## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

no se puede tratar de invalidación de juicios sino mediante un procedimiento contencioso que permita la presentación y evacuación de las pruebas de los nuevos hechos que sirvan de fundamento a la demanda.

Por último es de doctrina corriente que el juicio de invalidación no procede contra los fallos de la Sala de Casación, porque las causales de aquél como ya se dijo, no pueden versar sino sobre erros de hecho o hechos omitidos descubiertos después de los fallos de Instancia, y la Casación no decide normalmente sino las infracciones de Ley y cuestiones de derecho. Pues bien, por esta misma razón, las decisiones de esta Corte en Sala Política y Administrativa no podrían invalidarse ni aún en la hipótesis de que el procedimiento no contencioso lo permitiese, cuando contra ellas no se pongan de manifiesto errores de hecho o hechos desconocidos en tales fallos. (Noviembre 17 de 1.938, M. de 1.939).

16.—Que las atribuciones de la Sala Política y Administrativa de esta Corte, para declarar la nulidad de las leyes nacionales y de los Estados cuando colidan con la Constitución de la República, o para declarar cual ley debe prevalecer cuando se hallen en colisión las nacionales entre sí, o éstas con las de los Estados: y declarar así mismo cuáles son el artículo o artículos de una ley que hayan de regir cuando existiere colisión entre las disposiciones de ella, emanan directamente de la Constitución Nacional, y por tanto, las decisiones que ella dicte en uso de tales atribuciones, tienen el carácter de disposiciones complementarias de la Constitución y leyes de la República y surten sus efectos *erga omnes*. (Marzo 21 1.939, M. 1.940).

17.—Ni en la Constitución Nacional, ni en la Ley que organiza las funciones de la Corte Federal y de Casación y de los demás Tribunales Federales de la República, ni en la propia Ley Orgánica de Tribunales del Estado Guárico, ni en ninguna otra Ley se encuentra disposición alguna que atribuya a esta Corte la facultad de conocer en apelación de las decisiones que dicten la Corte Suprema del Guárico o los demás Tribunales de igual categoría de los Estados de la Unión, en materia de la naturaleza de la que nos ocupamos. (Mayo 13 1.939, M. 1.940).

18.—Que contra las decisiones de ella (de la Corte Fe-

deral y de Casación) en cualquiera de sus Salas no procede recurso alguno. (Diciembre 6 1.939, M. 1.940).

19.—Que con respecto a esas actuaciones no aparece que se haya promovido ningún recurso ordinario o extraordinario, que conforme a la ley procedimental ordinaria o a alguna ley especial confiera a esta Corte atribución para conocer y resolver sobre el contenido de ellas. (Marzo 29 1.940, M. de 1.941).

## DECRETOS, REGLAMENTOS Y RESOLUCIONES

1.—La Constitución Nacional, que es la Ley Fundamental, no puede estar sujeta a Reglamentos como las otras leyes, sino sólo a las enmiendas o adiciones a que se refiere el artículo 152 de la misma Constitución, y ello con arreglo al procedimiento por ella establecido (Nov 5 de 1.895, M. de 1.896).

2.—Que el Decreto Reglamentario dictado por el Ejecutivo del Estado con fecha 5 de febrero de 1.902, no puede aplicarse a la recolección del impuesto creado con fecha posterior, pues siendo accesoria y secundaria la reglamentación de una Ley, no puede nunca, en rigor de derecho, traspasar la órbita en que gira, so pretexto de reglamentarla.

Que no estando creado por la Asamblea Legislativa ningún impuesto sobre la recolección de la sarrapia en los terrenos de propiedad particular, tampoco pudo el Ejecutivo, so pretexto de reglamentar la Ley, crearlo en el Decreto de 5 de febrero de 1902, en su artículo 2º.

Que ni la Asamblea Legislativa del Estado Bolívar, ni el Ejecutivo del Estado pueden dictar leyes o Decretos gravando la recolección de la sarrapia en terrenos de propiedad particular, por ser un artículo destinado a la exportación y por respeto a la garantía de la propiedad (Abril 24 de 1.913, M. de 1.914).

3.—Que el señor X X pagó la multa que se le impuso por no haber explotado la mina en el plazo fijado por el Código de Minas de 29 de Marzo de 1.893 y que conforme a la Resolución del Ministerio de Fomento de 8 de noviembre de 1.899, se le impuso el deber de explotar la expresada concesión minera

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

en el término de 5 años a contar del 19 de noviembre del mismo año;

Por cuanto se observa que para el 4 de febrero de 1.904, fecha en que se declaró caduca la expresada concesión minera de petróleo denominada "El Encontrado" o "Los Infiernos" a que se contraen los solicitantes faltaban todavía nueve meses y quince días para vencerse el término concedido para poner en explotación la expresada mina y que, en consecuencia, el Ejecutivo Federal al declararla caduca por órgano del Ministerio de Fomento, ejerció extemporáneamente la atribución que le daba el Código de Minas vigente en aquella fecha. (Enero 24 de 1.921, M. 1.922).

4.—Que el Ministerio de Fomento, al decidir en la forma en que lo hizo en su Resolución de 20 de junio del año próximo pasado sobre los terrenos sobrantes, sin apoyarse en ningún texto expreso de la Ley sobre Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles, ejerció una función legislativa con extralimitación de sus facultades legales, y por consiguiente quedó comprendida dicha Resolución en los artículos 28 y 29 de la Constitución Nacional (Marzo 3 de 1.923, M. de 1.924).

5.—Que la denuncia del doctor X X en solicitud de la declaración de nulidad de las Resoluciones Ministeriales impugnadas constituye el ejercicio de una acción, sin que valga en contrario la calificación y denominación que quiera darle el dicho postulante, porque acción, en el más lato concepto del vocablo es el ejercicio de un derecho por ante la autoridad competente, sea o no en juicio contradictorio; que "la acción en solicitud 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", por lo cual, en el caso concreto debe aplicarse la expresada sanción de caducidad a la acción de nulidad de las Resoluciones impugnadas, no obstante haber sido publicadas en 1.930, con anterioridad por tanto a la Corte 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, aún 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 (Abril 2 de 1.935, M. de 1.936).

6.—Si bien la Constitución Nacional admite en el primer acápite parágrafo 2º., numeral 2º de su artículo 32 que la ley puede por razones de interés nacional, establecer restricciones y prohibiciones especiales para la adquisición y transferencia de determinadas clases de propiedad, sea por su naturaleza o por su condición o por su situación en el territorio, ha de entenderse que estas restricciones y prohibiciones, derogatorias como son del principio general de la garantía de la propiedad, no pudieron justificarse sino por la situación confrontada por el Legislador al no poder atender de otro modo que sacrificando el mero interés individual, al reclamo y a la satisfacción de otros intereses más preciosos y más nobles y urgentes de la sociedad política, como son los del bienestar colectivo. Han sido excepciones de las normas generales de los derechos ciudadanos que no han debido, de consiguiente, traspasar los límites de las necesidades sociales.

Sin duda pues que en el caso que se contempla el beneficio de la comunidad y el deber de salvaguardar la salud y la vida de las personas, fueron los móviles que inspiraron al legislador patrio para promulgar la disposición reglamentaria denunciada; pero es de advertir ahora que con el solo precepto del aludido artículo 2º. de la ley sustantiva de la materia, cuya parte pertinente dice así: "Solo pueden ejercer la Farmacia en Venezuela las personas que posean el Título de Farmacéutico expedido o revalidado conforme a la ley..." quedaban suficientemente cumplidos los laudables fines del Legislador, sin necesidad por tanto de impedir como impidió, con la citada disposición reglamentaria, que la propiedad de las Farmacias y Laboratorios Farmacopólicos y de Especialidades, sean transferidas a simples particulares no poseedores de Título concerniente, toda vez que es cosa bien distinta el ejercer legalmente el arte o ciencia de la Farmacia o regentar un establecimiento o Laboratorio Farmacopólico, que ser propietario de uno de esos establecimientos o negocios. Así: por cuanto aparece de lo expuesto que la preinserta disposición del

artículo 47 del Decreto Reglamentario de la Ley del Ejercicio de la Farmacia menoscaba, sin razones de interés social, el libre ejercicio del derecho de propiedad, garantizado por el artículo 32 en su numeral 2º. de la Constitución Nacional, esta Corte declara... que la dicha disposición reglamentaria colide con el mencionado precepto constitucional. (Noviembre 20 1.936, M. de 1937).

7.—La Constitución Nacional de 1.931 atribuía a la Corte Federal y de Casación, artículo 120, ordinal 12, la facultad de declarar la nulidad de los actos a que se referían los artículos 42 y 43 de la misma, y disponía también que cuando el acto tachado de nulidad fuera una Resolución Ministerial relativa a la ejecución, interpretación o caducidad de algún contrato celebrado por el Ejecutivo Federal, la Corte no podría decidir sino mediante el juicio contencioso prescrito en el número 13 del citado artículo 120.

Las dos Constituciones anteriores a la de 1.931 consagraron los mismos preceptos, y consecuentes con ellos la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación y de los demás Tribunales Federales de la República, atribuyó a la Sala Política y Administrativa de esta Corte la facultad de declarar la nulidad de todos los actos a que se refería el precepto constitucional citado. Esta declaratoria la haría la Sala sumariamente, sin contención, previo el estudio de la mera solicitud y recaudos presentados. Dispone también el número 7º. del artículo 13 de la citada Ley Orgánica que, cuando el acto acusado de nulidad fuere una Resolución Ministerial, relativa a la ejecución, interpretación o caducidad de un contrato celebrado por el Ejecutivo Federal, el asunto será de la competencia de la Sala Federal y la Corte no lo podrá decidir sino de acuerdo con el procedimiento pautado en el inciso 7º., artículo 11 de la misma Ley, es decir, en juicio contencioso.

Pero la Constitución Nacional de 1.936, actualmente en vigencia, en su artículo 123, segundo aparte del inciso 11, al atribuir a la Corte Federal y de Casación la facultad de anular todos los actos del Poder Público que violen la Constitución, y la de los actos a que se refiere el artículo 42 de la misma, ordena de manera expresa y terminante que si el acto atacado de nulidad fuere una Resolución Ministerial, la Corte no podría decidir sino mediante el procedimiento pautado en el in-

ciso 12 del mismo artículo 123, y este procedimiento, según este inciso es el de un juicio contencioso.

De los textos constitucionales citados se evidencia que si con anterioridad a la vigencia de la actual Constitución Nacional, sólo las Resoluciones relativas a la ejecución, interpretación o caducidad de algún contrato celebrado por el Ejecutivo Federal, podían ser tachados de nulidad en juicio contencioso, y el asunto era de la competencia de la Sala Federal de esta Corte, según la respectiva Ley Orgánica; y las otras Resoluciones Ministeriales no relativas a contratos con el Ejecutivo, pero si acusadas de nulidad por ser violatorias de la Constitución y de las leyes, eran de la competencia de esta Sala Política y Administrativa, la que resolvía la cuestión de nulidad en forma sumaria y sin contención, hoy después de la vigencia de esta Constitución, y por disposición expresa del aparte 2º., inciso 11, artículo 123 de la misma, todas las Resoluciones Ministeriales sin excepción no podrían ser tachadas de nulidad sino en juicio contencioso (Junio 14 de 1.938, M. de 1.939).

8.—Y por cuanto el artículo 14 invocado por el Ministro, ordena al mismo que en caso de no haber habido oposición y de estar llenos los requisitos legales, dicte Resolución en que mande registrar la marca solicitada, de donde es forzoso *a contrario*, sino están llenos tales requisitos, debe negar dicho registro, pero no paralizar el procedimiento (Marzo 9 de 1.939, M. de 1.940).

9.—Que el artículo 12 de la Ley de Marcas de Fábrica, de Comercio y de Agricultura y el artículo 6º. del Reglamento de la misma, al ordenar que se publique la solicitud de registro de una Marca, si estuviere en forma, se refiere únicamente a que la solicitud debe contener todos los datos, menciones y demás formalidades exigidos por la misma ley, sin que por el hecho de la publicación quede limitada, como lo pretende el solicitante, la facultad que tiene el Despacho de Fomento para negar el registro de la marca, cuando no se ajuste a los preceptos legales que rigen la materia.

Que en la Resolución impugnada el Ministerio de Fomento acatando la decisión dictada por esta Corte en 9 de Marzo de 1.939, en la que se dispuso que sentenciaran de nuevo, otorgando o negando el registro de la referida marca, dicho fun-

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

cionario niega su registro por encontrar que está comprendida en la previsión del ordinal 8º, artículo 3º. de la Ley de la materia. (Enero 26, de 1.940, M. de 1.941).

10.—Que en consecuencia, toda la cuestión que se examina está sustancial y positivamente prevista en el artículo 9º. de la Ley de 27 de junio de 1.939, y siendo así que la persona u organismo, por cuyo medio ejerce el Ejecutivo Federal la administración que le está encomendada, no es sino un mero delegatario suyo, sujeto a cumplir las órdenes e instrucciones que sobre el particular le comunique por órgano del Ministerio de Relaciones Interiores de quien inmediatamente depende, es obvio que la función administrativa de esos bienes (Bienes Restituídos a la Nación) ejercida por el delegatario del Ejecutivo, está radicalmente excluida de las disposiciones de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, en cuanto se refiere a la formalidad de la caución que, según esta ley, deben prestar los empleados ordinarios de Hacienda. (Febrero 26 de 1.940, M. de 1.941).

11.—Con la simple lectura de los demás artículos constitutivos de la Resolución, se confirma el criterio de que se ha querido reglamentar el expendio de drogas estupefacientes. La Resolución estudiada, pues, es de naturaleza reglamentaria.

Ahora bien, el Poder Reglamentario de las leyes ordinarias reside en el Presidente de la República...

Nada de esto se ha observado en la Resolución expresada, por lo cual está radicalmente viciada como violatoria de la atribución 11, artículo 100 de la Constitución. (Agosto 8 de 1.940, M. de 1.941).

12.—A tenor del inciso 11 *in fine* del artículo 123 de la Constitución Nacional que señala las atribuciones de la Corte Federal y de Casación, "si el acto tachado de nulidad fuere una Resolución Ministerial, la Corte no podrá decidir sino mediante el procedimiento pautado en el número que sigue". Y dicho número expresa: "Conocer en juicio contencioso de todas las cuestiones que se susciten entre la Nación y los particulares, a consecuencia o con ocasión de los contratos celebrados por el Ejecutivo Federal, o de concesiones mineras o de tierras baldías; salvo aquellos puntos que, por la ley vigente al tiempo de la celebración del contrato, del otorgamiento de la

concesión, o de la negativa a concederla quedaren sujetos a la decisión del Ejecutivo Federal, sin recurso judicial". Y

En el caso de autos se trata, como se ve en el texto, de la solicitud de la "Nulidad de la Resolución N<sup>o</sup>. 274 del Ministerio de Educación Nacional", y siendo así el procedimiento judicial para solicitar esa nulidad no es el escogido por el postulante, sino el que indica la Constitución Nacional: juicio contencioso, y como tal, ante la Sala Federal de esta Corte en el que es parte el Estado venezolano representado por el Procurador General de la Nación o por la persona legítima designada al efecto, distinto sería si la impugnación se dirigiera contra una ley. (Noviembre 20 de 1.940, M. de 1.941).

*V. Tierras Baldías y Ejidos,*  
ELECCIONES

1.—Este Alto Tribunal tiene facultad expresa por la atribución 11<sup>a</sup>. del artículo 123 de la Constitución Nacional, para declarar la nulidad de los actos emanados del Presidente o de otro alto funcionario de los Estados de la Unión, sólo cuando esos actos son los previstos por el artículo 42 de la misma Ley Fundamental, esto es, cuando son actos de autoridad usurpada.

No sería competente la Corte, no obstante las facultades que le da el artículo 54 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado Miranda, para anular elecciones de funcionarios judiciales, sino cuando se trata de la usurpación de autoridad a que se refiere el artículo 42 y la atribución del artículo 123 de la Constitución Nacional ya citado; porque para el cabal desempeño de sus fines es indispensable que se rija por un sólo y único Estatuto, el cual, por tanto, no puede emanar sino de una sola autoridad que señale sus facultades y delimite sus atribuciones; el desempeño de tales atribuciones y el ejercicio de semejantes funciones, la constituye en Poder federal, al igual del Ejecutivo y el Congreso Nacional, y por tanto es al Constituyente federal a quien corresponde dictar dicho estatuto que es la Constitución de la República (Noviembre 18 de 1.936, M. de 1.937).

2.—Los ordinales 3<sup>o</sup>. y 4<sup>o</sup>. del artículo 11 de la citada Ley, en los cuales se funda principalmente la decisión atacada de nulidad, son inaplicables al caso. El primero de ellos cierta-



## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

mente concede la atribución e impone el deber al Supremo Consejo Electoral, de “controlar la formación del censo electoral en toda la República”; pero es obvio que en tal extremo legal no puede incluirse el oír quejas directamente dirigidas al Consejo por los ciudadanos, porque el inciso 11 del artículo citado le prohíbe ejercer funciones atribuidas expresamente a otras Juntas, y las sanciones legales en relación a objeciones contra las inscripciones o acciones de nulidad contra las elecciones, han de dirigirse a otras autoridades. Tal control no puede encaminarse sin dudas sino al logro de la correcta formación del censo electoral, base inicial de las elecciones, mediante el cabal cumplimiento de los respectivos preceptos de dicha Ley, los cuales dejan al margen las actividades individuales al respecto, y no tratándose todavía en el caso concreto del proceso eleccionario propiamente dicho, es inoficiosa por extemporánea la aplicación del expresado ordinal 4°. (Enero 22 de 1.937, M. de 1.938).

3.—En efecto, los citados preceptos de la Constitución Nacional en su artículo 54 y de la Ley de Censo Electoral y de Elecciones en su artículo 56, sólo consagran la renovación parcial de los Senadores, nunca, en ningún caso, ni por ninguna circunstancia, la renovación total de los mismos; de modo que sólo establecen la eliminación de un sólo Senador, jamás la de los dos conjuntamente... (Febrero 4 de 1.937, M. de 1.938).

4.—Con relación a que en la persona del Senador X y en la de su suplente... existieran o no causales de inhabilidad constitucional, para el ejercicio de las funciones de Senador por el Estado Apure, era cuestión que no podía tomar en cuenta la Asamblea Legislativa, sin una declaración previa de nulidad, dictada por autoridad competente (Febrero 6 de 1.937, M. de 1.938).

5.—Aunque el artículo 71 de la Ley de Censo Electoral y de Elecciones se atribuye a las Cortes Supremas de los Estados la competencia para conocer de las demandas de nulidad de las elecciones por las causales enumeradas en el artículo 68 de la misma Ley, es evidente que tal competencia, cuando de actos inconstitucionales se trata, no puede menoscabar la atribución que el Poder Constituyente ha dado a la Corte Federal para declarar “la nulidad de todos los actos del Poder Público violatorios de la Constitución” según el inciso 11 del Art. 123

de ésta. Por Poder Público se entiende, según la distribución tripartita establecida en el artículo 50 de la Ley Fundamental de la República, no sólo el Poder Federal, sino también el de los Estados y el Municipal; el Poder Público de los Estados se divide, a semejanza del Poder Público Federal, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Por manera que los actos de las Asambleas Legislativas y de las Asambleas de los Concejos Municipales de los Estados, son actos del Poder Público, y cuando son violatorios de la Constitución Nacional, están sometidos a la jurisdicción y competencia de este Supremo Tribunal. No cabe duda de que el inciso 6°. del artículo 32 de la Constitución, al considerar como traidores a la Patria a los que proclamen, propaguen o practiquen aquellas doctrinas, y al penar con expulsión, a juicio del Ejecutivo, a los afiliados a ellas, virtualmente ha hecho incapaces a esas personas para el ejercicio de los derechos políticos, activos y pasivos; inhabilitación que según el inciso 14 del mismo artículo, suprime la aptitud, para elegir y ser elegido, por analogía con la inhabilitación que acompaña a ciertas condenas penales.

Es igualmente cierto que la inmunidad parlamentaria y la facultad constitucional que tiene el Ejecutivo para expulsar en *todo tiempo* a los afiliados al comunismo y otras doctrinas políticas, se hallarán en conflicto o colisión cuando se reúnan en una misma persona las condiciones que haga necesaria la aplicación simultánea de ambos preceptos constitucionales. En previsión de tal conflicto, las Asambleas Legislativas de los Estados y las de los Concejos Municipales están obligadas a no elegir para Senadores y Diputados a personas que por su filiación política estén incursas en el inciso 6°. precitado. De lo contrario, crearían, sin facultad para ello, y por tanto sin efecto alguno, una excepción a la inmunidad parlamentaria, si llegase el caso de que el Ejecutivo resolviese expulsar a esas personas, o precaverse en otra forma contra el peligro de perturbación social que ellas representan. No podría argüirse que el Ejecutivo en esta hipótesis debería respetar la inmunidad parlamentaria de los comunistas elegidos, por aplicación del artículo 69 de la Constitución Nacional, pues este precepto no prevé sino el caso de que Diputados y Senadores, ya investidos de tal carácter, delinquieren, mientras que el supuesto que aquí se contempla se trataría de una elección.

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

recaída en reos ya presuntos o convictos. Sería absurdo en este caso sustentar la inmunidad en una elección temeraria, hecha con violación del inciso constitucional condenatorio del comunismo y de los comunistas.

El Senador y los Diputados a que se refieren los solicitantes, figuran ciertamente entre las personas que firmaron el Manifiesto publicado en el Diario "Ahora"...agregado a estos autos y que esta Corte consideró en fallo anterior como una corroboración de filiación comunista de los firmantes del Manifiesto por hacerse en él una defensa del comunismo y una confesión de haber hecho propaganda en tal sentido por lo menos hasta diciembre de 1.935. Figuran también estos ciudadanos en calidad de comunistas en un Libro traído a este expediente, como publicación del servicio Secreto de Investigación de los Estados Unidos de Venezuela, elementos de convicción ambos suficientes para impartir la justicia política no contenciosa, mientras no sean desvirtuados en forma que permita dudar de su procedencia y contenido. (Febrero 19 de 1.937, M. de 1.938).

6.—Que en el inciso 1º. del artículo 17 de la Constitución Nacional, integrado en las Bases Fundamentales del Pacto de Unión de los Estados venezolanos, se estatuye que "es de la competencia de los Estados dictar su Constitución y las Leyes Orgánicas de sus Poderes Públicos, conforme a los principios de este Pacto Fundamental", esto es, sin contrariarlos ni menoscabarlos.

Que el inciso 14 del artículo 32 de la Constitución Nacional, garantiza el "derecho de sufragio, y en consecuencia, los venezolanos, varones, mayores de veintiún años, que sepan leer y escribir y que no estén sujetos a interdicción ni condena penal, que envuelva la inhabilitación política, son aptos para elegir y ser elegidos, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución.

Que el denunciado artículo 55 de la Constitución del Estado Trujillo, al establecer que "para ser Presidente del Estado se requiere ser trujillano de nacimiento", se pone en honda antinomia con el inciso 14 ya citado... (Junio 1º. de 1.937, M. de 1.938).

7.—Que el ordinal 14 del artículo 32 de la Constitución Nacional garantiza a los venezolanos el derecho de sufragio y

la aptitud para elegir y ser elegido, sin más restricciones que las establecidas en la propia Constitución.

Que el ordinal 1º. del artículo 17 de la citada Constitución Nacional, integrante de las Bases de la Unión Venezolana, establece, que, "es de competencia de los Estados dictar su Constitución y las Leyes Orgánicas de sus Poderes Públicos, conforme a los principios de este Pacto Fundamental, esto es, sin reformarlos ni violarlos.

Que los denunciados artículos 68, 96 y 101 de la Constitución del Estado Trujillo, al requerir para ser Secretario General del Estado, ser trujillano por nacimiento y para ser Jefe Civil o de Municipio, ser nativo del Estado, o residir en éste por lo menos desde tres años antes de su nombramiento, está en manifiesta oposición con el citado ordinal 14, artículo 32 de la Constitución Nacional... (Julio 23 de 1.937, M. de 1.938).

8.—Que el ordinal 14 del artículo 32 de la Constitución Nacional, garantiza a los venezolanos el derecho de sufragio y la aptitud para elegir y ser elegidos, "sin más restricciones que las establecidas en la propia Constitución y las que deriven de las condiciones especiales de competencia o capacidad que para el ejercicio de determinados cargos requieran las leyes", no siendo la naturaleza, ni la residencia de que hablan los denunciados artículos de la Constitución del Estado Bolívar, condición de competencia ni de capacidad para los cargos en cuestión.

Que el ordinal 1º. del artículo 17 de la Constitución Nacional, integrado en las Bases de la Unión venezolana, establece que es de la competencia de los Estados dictar su Constitución y las Leyes Orgánicas de sus Poderes Públicos, conforme a los principios de este Pacto Fundamental", esto, es, sin reformarlos ni violarlos.

Que los susodichos artículos 56, 68, 96 y 100 de la Constitución del Estado Bolívar al exigir para los expresados cargos los requisitos de naturaleza o la residencia, anotados, introducen una reforma respecto del citado ordinal 14 del artículo 32 de la Constitución Nacional, que no exige tales condiciones de elegibilidad y violan también el artículo 34 del mismo Pacto Fundamental, el cual ordena, que las Constituciones o Leyes de los Estados no podrán menoscabar ni dañar los derechos garantizados a los ciudadanos, y dispone que las

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

que esto hicieren serán nulas, debiendo declararlo así la Corte Federal y de Casación. (Noviembre 11 de 1.937, M. de 1.938).

9.—Que el susodicho artículo 57 de la Constitución del Estado Aragua al exigir para el cargo de Presidente del Estado, el requisito de haber residido por lo menos cinco años en él, introduce una reforma respecto del citado ordinal 14 del artículo 32 de la Constitución Nacional, que no exige tal requisito de elegibilidad, y viola también el artículo 34 del mismo Pacto Fundamental el cual ordena que las Constituciones o leyes de los Estados no podrán menoscabar ni dañar los derechos garantizados a los ciudadanos y dispone que las que esto hicieren serán nulas, debiendo declararlo así la Corte Federal y de Casación (Noviembre 11 de 1.937, M. de 1.938).

10.—De forma que el Concejo Supremo Electoral no tiene más atribuciones que para fijar la fecha de las Elecciones para Diputados al Congreso Nacional, y sólo por excepción se la concede la ley en las disposiciones citadas relativas a elecciones por no haberse efectuado las normales por fuerza mayor y a elecciones extraordinarias.

No se puede aceptar el amplio poder que se atribuye al Supremo Consejo Electoral, por falsa aplicación del inciso 2º. del artículo 11. Porque si es cierto que puede el Consejo abrir concepto sobre la interpretación de la citada Ley de la materia (Ley de Censo Electoral y de Elecciones) no lo es menos que tal atribución no es oficiosa sino que ha de resultar de las consultas que le fueren sometidas por las Estadales con motivo del proceso de la formación del Censo y de las Elecciones. La ley en definitiva no puede ser interpretada sino por los Jueces, quienes no pueden pasar por interpretaciones de la misma puramente accidentales, y que por tanto, no pueden constituir jurisprudencia (Diciembre 31 de 1.937, M. de 1.938).

11.—Que la Ley Orgánica de los Tribunales del Estado Guárico no puede establecer la competencia de Tribunal alguno para conocer en asunto concerniente a elecciones, porque en virtud del artículo 15, inciso 4º. de la Constitución Nacional, entre las materias reservadas por los Estados a la competencia federal, están las leyes relativas a las elecciones, y de consiguiente las resoluciones sobre nulidades eleccionarias son de la exclusiva incumbencia del Poder Federal. Ciertamente que la pro-

pia Constitución declara que es de la competencia de los Estados, entre otros puntos, el de elegir sus poderes públicos conforme a sus Constituciones y leyes (inciso 2º., artículo 17); pero sin duda, esta ordenación fundamental no da cabida en los Estados sino a la forma reglamentaria que debe seguirse en dicha elección, sin menoscabo de la jurisdicción y competencia federal.

El citado artículo 15 constitucional, ordena que "los Estados convienen en reservar a la competencia del Poder Federal...4º....Las leyes relativas a las elecciones...Además, la demanda por decidir se funda en la infracción de la aludida disposición de la Constitución Nacional, que declara la competencia de los Estados para elegir sus Poderes Públicos, la cual infracción se juzga consumada con la que se considera igualmente cometida del artículo 56 de la Constitución del Estado Guárico, disponiendo este artículo que se declarará electo Presidente del Estado a quien obtenga la mayoría de votos de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa. También se basa la demanda en la usurpación de atribuciones que imputa el actor al ciudadano Presidente de la Asamblea Legislativa electora, apoyado en que dicha Alta autoridad estatal no tenía atribución para declarar electo sino al candidato que en la ley había ganado la elección; y finalmente agrega el actor que la secuela relativa a la apelación del Diputado L. no pudo conducir en ley sino a la declaratoria de negación de la materia misma de la apelación.

Ahora, pues, sea que se considere una violación de la Constitución Nacional consumada mediante un acto emanado del Poder Legislativo del Estado Guárico, o bien que tenga que contemplarse un caso de usurpación de autoridad cometida por un alto funcionario estatal, como lo es sin duda, el Presidente de la Asamblea Legislativa de dicho Estado, acatando el artículo 42 de dicha Constitución, o sea, en fin que haya de decidirse sobre la determinación de la Presidencia de la Asamblea Legislativa acerca de la mencionada apelación, y aún de oficio, sobre si se ha violado por esa Presidencia la garantía relativa al sufragio, es siempre esta Corte la competente para el presente asunto en virtud del ordinal 11 del artículo 123 y artículo 34 de la Constitución Nacional, y así se declara.

Desde luego es forzoso aceptar que tal declaración (la de

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

haber sido elegido X. Presidente del Estado Guárico) emana de la propia Cámara Legislativa, legalmente reunida, por haber sido pronunciada por la Presidencia a quien corresponde la dirección del debate conforme al Reglamento, bien que ello no obste para que sus decisiones sean revocadas por la mayoría en virtud de apelación a la Cámara. Ahora pues, la Constitución Nacional, no distingue al referirse al Poder Público, si éste es Federal, Estatal o Municipal, por lo cual el acto en referencia debe considerarse proviniendo de una Asamblea Legislativa, como proveniente del Poder Público aludido por dicha Constitución. Y dicho acto es violatorio de la Constitución Nacional, porque ésta declara que es de la competencia de los Estados elegir sus Poderes Públicos de acuerdo con sus Constituciones y Leyes (Ordinal 2º., artículo 17), siendo obvio que toda violación al respecto de las Constituciones y Leyes estatales es también violación de esta disposición fundamental de la República, puesto que de otro modo la materia eleccionaria, que es de la exclusiva competencia del Poder Federal, vendría a ser apreciada libremente por el Poder estatal, en lo judicial, y así podría ser modificada, y aún totalmente descabellada, la función correspondiente en la materia al Poder Federal. Además, es de observarse que la Unión venezolana se integra por entidades territoriales y políticas mediante el Pacto que las hace converger, para cumplir ellas y cumplir la República, sus finalidades, a un centro directivo que controla sus propias actividades y la de aquellas entidades por la Constitución Nacional; y que, por eso, toda violación de las Constituciones Estatales y de las leyes que rompan en cualquier forma el equilibrio y armonía que constitucionalmente ha de existir entre ellas y el Poder Federal, y no haya para el caso señalada legítimamente una autoridad que solucione el conflicto, constituye por lo mismo, una violación de la Constitución Nacional, cuya resolución cumple a esta Corte pronunciar en acatamiento a las atribuciones que le da dicho Pacto Fundamental.

De modo pues, que habiéndose establecido que violada la Constitución del Estado, que debió observarse religiosamente en la materia eleccionaria, por mandato de la nacional, quedaba violada *ipso facto* esta última, es forzoso establecer, por lo

mismo, que el acto mediante el cual se cometió tal violación debe considerarse nulo absolutamente...

...Y por cuanto no es nulo todo el proceso eleccionario, el cual de consiguiente, en presencia de la anulación hecha ha producido virtualmente la elección de Z. Z. ... corresponde al Poder Judicial, o sea a esta Corte, pronunciar la declaratoria correspondiente... Así esta Corte declara electo Presidente del Estado al doctor Z. Z.... (Febrero 7 de 1.939, M. de 1.940).

12.—Tal disposición (el artículo 54 de la Constitución Nacional) no contiene mandato prohibitivo alguno expreso sobre reelección de Senadores y Diputados.

Y si tal no existe, no podríase de tal disposición, deducirse una virtual prohibición de reelección, ya que las disposiciones que limitan los derechos ciudadanos, deben ser categóricas y expresas, y no pueden estar sujetas a inducciones o deducciones del intérprete.

En el momento político, cuando se introdujo en el Pacto Fundamental la renovación parcial de las Cámaras Legislativas, no se tuvo en mira desplazar determinados hombres individualmente considerados que ejercían la representación nacional; el Constituyente, interpretando justamente los anhelos del pueblo, que aspira a la representación emanada de su libre escogencia por medio de un procedimiento electoral, lícito y sincero, fué con la disposición apuntada, no contra los hombres, sino contra el sistema que se había empleado en llevarlos a las Cámaras, es decir, contra un sistema que consistía en movilizar y mantener el funcionamiento de la maquinaria del Estado, mediante procedimientos más o menos hábiles, con lo que se escamoteaba totalmente la participación inmediata y directa del pueblo en el Gobierno del Estado, por lo cual el mandato que debía emerger de una consciente deliberada y libre aspiración popular, se traducía en una usurpación de aquella voluntad representativa de las conveniencias nacionales. He aquí la verdadera fuente político-social de la disposición del artículo 54 de la Constitución Nacional.

La alternabilidad en el desempeño de las funciones públicas, en lo relativo a los Senadores y Diputados, se cumple por el hecho de la temporalidad del mandato, mediante la fijación de su duración, y de ningún modo por la restricción del dere-



cho de ser elegido que tiene el ciudadano que ha venido desempeñando el cargo.

En nuestro derecho público, la renovación o alternabilidad de los Poderes Públicos, implica renovación de mandato, y no de persona. Cuando excepcionalmente se ha querido modificar esta regla, restringir el derecho de ser elegido, se ha hecho constar en texto expreso de la misma Constitución Nacional, tal como se ve del artículo 95 *ejusdem*...

La renovación parcial creada por el artículo 54 de la Constitución Nacional, no es otra cosa que la renovación de un mandato extinguido por el cumplimiento del término para el cual fué otorgado, y por ende, la confianza del pueblo, bien pudo radicarse en la misma persona que había venido en ejercicio del mandato extinguido, sin que ello implique violación del precepto constitucional de la renovación parcial, porque deducir lo contrario, sería limitar el ejercicio de un derecho al pueblo elector y el derecho de elegibilidad de cada uno de los ciudadanos venezolanos, por imposición de interpretaciones que no están permitidas dentro de los términos de nuestro derecho público. (Abril 17 de 1.939, M. de 1.940).

13.—Que en el citado artículo 55 (Constitucional), el Constituyente en forma categórica, determina que los suplentes electos son para sustituir a los principales por el orden de su elección “por lo cual no es posible deducir que cada principal tenga un suplente determinado, y menos aún que los suplentes electos en un período determinado lo sean para sustituir a los Diputados Principales electos en ese mismo período y no en otro. Además, se le quitaría toda la virtualidad que tiene la determinación constitucional apuntada, ello por una interpretación que no puede ir más allá de los términos en que la disposición se contiene.

Además, el contenido del artículo 55 prevé, según se ha expresado, que se elegirá un suplente en número igual al de los principales, para sustituir a éstos en las vacantes que ocurran por el orden de su elección; y por eso no puede prescindirse de ir llamando a los suplentes en el orden de su elección, que es el de la respectiva lista, generalmente, al efecto de que asuman las funciones que correspondieron al principal que falta. Con motivo de la renovación no puede trastornarse, ni interrumpirse el mencionado orden de elección, o de avocación de

los suplentes. De otra manera se infringiría evidentemente dicho artículo 55 (Marzo 29 de 1.940, M. de 1.941).

*V. Garantías Ciudadanas.*

## EXPORTACION

1.—Si al Poder Federal no le es lícito gravar la exportación, menos lícito puede serle a ningún Estado cuando no le está atribuido legislar sobre el comercio exterior. (Agosto 23 de 1.873, M. de 1.870 - 1.875).

2º.—Harto claro se colige que los productos de la industria, del país no pueden ser gravados dos veces con distintas denominaciones o conceptos de imposición; porque lo prohíbe el inciso 5º. del artículo 13 de la Constitución, diciendo que los Estados no pueden gravar los productos que hayan sido gravados con impuestos nacionales, antes de haberse ofrecido al comercio, y prohíbe también por el artículo 103 que la Nación, por ser este asunto de su exclusiva competencia y no de la de los Estados, pueda nunca gravar la exportación.

Conforme a los incisos 3º. y 4º. del artículo 43 de la Constitución, está sometido a la autoridad del Gobierno nacional la organización de todo lo relativo a las aduanas, habilitación y seguridad de los puertos y costas marítimas, comercio exterior y navegación. Por el inciso 4º. del artículo 13 de la Constitución, los Estados se comprometieron a no restringir con impuestos, ni de otra manera, la navegación de los ríos y demás aguas navegables que no hayan exigido canalización artificial. En ejecución de este último inciso, y no menos que en el de los anteriores, no tienen potestad los gobiernos, funcionarios y empleados de los Estados para sujetar a formalidades de cualquier clase a los buques que navegan por sus ríos, ni para imponerles gravámenes a ellos, ni a su carga y descarga, ni para estorbar sus viajes y estaciones, porque todas estas operaciones tienen que hacerse con la mayor libertad, sin otras detenciones o restricción que las que establezca el Poder Federal, único competente para ello. De acuerdo con el inciso 4º. del artículo 43 de la Constitución, el Poder Federal ha gravado la carga y descarga de los buques y establecido las formalidades que ha juzgado al efecto procedentes... y el Estado de Guayana, sin reparar en las restricciones expresas que para ello tenía, ha impuesto a los buques que navegan en

el Orinoco una contribución, careciendo para ello de toda facultad, aunque no sea por otra consideración de por la de que es asunto atribuído única y exclusivamente al Poder Nacional.

Los Estados en ningún caso pueden gravar los artículos que van de tránsito, y menos pueden hacerlo si en ellos se ha establecido una aduana nacional, habilitándola para la exportación, porque entonces el Poder nacional que no consiente por otro lugar que por un punto habilitado la exportación de los productos nacionales constreñiría a los Estados productores a que satisficiesen derechos de tránsito, hasta para cubrir el presupuesto de gastos de ese Estado, por la obligación impuesta de exportar por ese puerto y no por otro lugar que no esté habilitado, sus productos, donde no se les cobren tales derechos. De los productos que transitan por el territorio de un Estado, sólo pueden servir de materia imponible para su sistema tributario, aquéllos que se destinan a su propio consumo.

De resto, y en tesis constitucional, esos productos están exentos de contribución por parte de los Estados, en todas las operaciones industriales que con ellos se realicen, sin destinarlos al consumo, pues que el gravamen no se justifica sino cuando recae en la operación que los entrega al consumo.

Esa misma Ley del Estado de Guayana hace forzoso el almacenaje de los productos que van de tránsito en determinada localidad, y exige obligatoriamente un derecho, y bien crecido por cierto, por el depósito forzoso de esos productos, violando así el inciso 6º. del artículo 13 de la Constitución. De manera que en el Estado de Guayana, los productos que se declaren de tránsito y que por la Constitución están libres de todo género de impuestos de los Estados, satisfacen allí, sin embargo, un impuesto, que lleva el nombre de "depósito", siendo claro además que si estos productos se destinan para el comercio exterior que sólo se hace legalmente por los puertos habilitados, como el de Guayana, sufren entonces un gravamen del mismo linaje que el que ha abolido para siempre el artículo 103 de la Constitución.

No puede entenderse por consumo sino la destrucción del objeto por el uso, o por la desaparición de su forma en la aplicación industrial a la creación de otro producto, y de consiguiente, no pueden recaer las contribuciones de los Estados en un objeto dado, sino en aquella sola operación que los ofrece

a la destrucción por el uso o por la desaparición de su forma en la producción de otro u otros objetos. Así se ve, que los géneros empleados en el vestido se destruyen por el uso, y que, el algodón y la lana aplicados a la manufactura, desaparecen en su forma primitiva y reaparecen bajo otra distinta, en los productos que con ellos se fabrican.

La química presenta una prodigiosa diversidad de combinaciones en que el producto se consume en la reproducción de otros, y sus análisis ofrecen en la descomposición de una sustancia los elementos que concurren a producirla, y que son otros tantos productos consumidos en su producción. Por esto es que el consumo en su acepción genuina puede no sólo verificarse en las operaciones en que el producto consumido desaparece, sino también cuando se descompone y cambia sustancialmente de forma o de estado. Los actos que los destinan a estas operaciones son los que constitucionalmente son susceptibles de ser gravados con impuestos en los Estados. Los demás actos que con ese producto se ejecuten, están exentos de contribución.

Y esto, es muy filosófico. Si el objeto final de la producción es el de alimentar el consumo, los actos que preparan el producto, que lo modifican en formas adaptables al objeto y que lo perfeccionan hasta ponerlo en el estado en que debe consumirse, han de ser libres para que nunca pueda ser trastornada ni detenida la combinación industrial de operaciones sucesivas en que el trabajo humano se ejercita. Los ganados, por ejemplo, no pueden ser gravados en su extracción cuando se han introducido de otro Estado, y por más largo que sea el tiempo que haya corrido desde su introducción, pues que no se entregan al consumo desde la introducción que de ellos se hace al territorio de un Estado, y esta sola consideración, sino hubiera otras, es decisiva para demostrar la contrariedad entre la disposición constitucional y las reclamadas, como expedidas por la Legislatura de Guayana. El Decreto de 21 de marzo de 1.872 que en su artículo 1º. establece como adicional al impuesto de compra-venta, el de veinte reales que se cobrará en la misma forma y términos que las demás contribuciones del Estado, por cada res vacuna que se embarque para el extranjero, es de todo punto inconstitucional, y, para demostrarlo, basta la simple enumeración de sus disposiciones. El im-

puesto sobre degüello es a todas luces constitucional, porque grava la operación de darlo al consumo, deduciéndose legalmente que las demás operaciones que con el ganado se ejecuten en los Estados, no se gravan sino indebidamente, pues en tales operaciones no se puede deducir nunca que se dé ese producto al consumo.

La Ley de Impuestos del Estado Guayana es evidente que limita la libertad de industrias, de propiedad y de locomoción, reconocidas por el artículo 14 de la Constitución, cuando determina que los efectos declarados de tránsito, sean depositados en las Aduanas del Estado, por cuenta y riesgo del interesado, así como los menoscabos, acarreos y gastos que se ocasionen, y cuando establece que no se expida licencia de navegación a los capitanes o patrones de buques, sin que acrediten estar solventes con la Tesorería del Estado. La violación de los derechos individuales en esta disposición, es flagrante. (Septiembre 9 de 1.873, M. de 1.870-1.875).

3.—Que la Constitución, como Ley Fundamental, no puede ser alterada, ni modificada por leyes especiales.

Que según las Bases de la Unión venezolana, los Estados se obligan a cumplir y hacer que se cumplan y ejecuten la Constitución y las Leyes y Decretos de los Poderes nacionales.

Que el artículo 30, título VII, de la Ley de Impuestos del Estado Bolívar, al imponer un gravamen sobre la exportación (de sarrapia, aceite de copaiba, etc.,) se halla en abierta oposición con el artículo 136 de la Constitución de la República que prohíbe terminantemente semejante gravámenes. (Abril 28 de 1.896, M. de 1.897).

4°.—Que no pueden imponerse contribuciones sobre los productos nacionales destinados a la exportación, ni gravarse el consumo con impuestos mayores o menores que los que paguen sus similares en la localidad (Junio 25 de 1.909, M. de 1.910).

5°.—Que este Tribunal ha decidido varias veces que los Estados no pueden gravar la explotación de los productos naturales en terrenos de propiedad particular, y que las Bases 10 y 11 del artículo 19 de la Constitución Nacional eximen de contribuciones los productos destinados a la exportación y los que no se ofrecieren al consumo. (Julio 13 de 1.916, M. de 1.917).

FORMALIDADES EN LAS  
DENUNCIAS

1º.—Que no habiéndose denunciado con precisión en el presente caso las disposiciones del Derecho Canónico que parece se creen en colisión con el artículo 1.870 del Código Civil, como lo requiere la atribución 9ª., artículo 89 de la Constitución Federal, la Alta Corte no encuentra materia suficiente para librar con acierto su decisión (Mayo 14 de 1.872, M. de 1.870-1.875).

2º.—Que en el escrito en que el ciudadano X./X. denunció la colisión de varios Decretos dictados por el Congreso Nacional en las sesiones de este año, con el artículo 138 de la Constitución Federal, no se especifican, ni determinan cuáles sean aquéllos, lo que es indispensable para la decisión que deba recaer. (Mayo 18 de 1.895, M. de 1.896).

3º.—Que para que la Alta Corte Federal pueda ejercer la atribución que en materia de colisiones le da el Pacto Fundamental, es de necesidad previa e imprescindible que la ley, Decreto o Resolución, que sirve de término a la antinomia, tenga la suficiente eficacia, pues de otro modo se carecería de base en que poder fundar ninguna decisión. (Diciembre 11 de 1.896, M. de 1.897).

4º.—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 tuvieren los derechos que se dicen lesionados. (Marzo 15 de 1.910, M. de 1.911).

5º.—Que no está formulada de una manera categórica la petición, ni se indican en ella las disposiciones de la citada Ordenanza Municipal en que se establece el impuesto, y que ésta tampoco ha sido producida. (Julio 2 de 1.918, M. de 1.919).

6º.—Que el artículo 98 de la Constitución Nacional, confiere a esta Corte la atribución de declarar la nulidad de las leyes nacionales o de los Estados cuando colidan con la Constitución de la República.

Que en la solicitud se pide el ejercicio de una facultad no conferida a esta Corte, porque la interpretación doctrinal o judicial, no constituye ley. (Marzo 20 de 1.919, M. de 1.920).

GARANTIAS CIUDADANAS

1º.—Consideradas las prescripciones de cada una de las leyes apuntadas, se observa: que en efecto, esas prescripciones establecen impuestos o contribuciones sobre unas mismas materias o industrias, es decir, que tanto la ley del Estado, como las de los Municipios expresados, han pechado aquellas materias o industrias, y no pudiendo coexistir estos impuestos, porque a la odiosidad de ser dobles, se agrega la inconveniencia de ser antieconómicos, y además la injusticia manifiesta de ser contrarios al espíritu de la Constitución Federal... (Noviembre 18 de 1.873, M. de 1.870 - 1.875).

2º.—...Y pidiendo además que esta Alta Corte disponga: que el Gobierno de Guayana reintegre a sus dueños todas las sumas que haya cobrado y cóbrase hasta la derogatoria (nulidad) del indicado Decreto; mas, es necesario que haya un juicio reclamando la devolución de lo pagado, y desde luego que se intente formal demanda, observándose los requisitos establecidos por el respectivo Código de Procedimiento (Octubre 1º de 1.879, M. de 1.880).

3º.—La Constitución Nacional garantiza a los ciudadanos la libertad de industrias. Esa libertad debe ser amplísima, y si pueden concederse privilegios exclusivos para descubrimientos y producciones nuevas, la ley, al decretarlo tuvo en mira alentar el desarrollo industrial, y no entrabar las industrias ya existentes, pues la concesión de privilegios para una industria ya conocida y practicada de antiguo en el país, es el despojo de un derecho perfecto a una parte de los ciudadanos, para establecer monopolio en favor de otra parte.

...Que en las Bases de la Unión se previene terminantemente que los Estados no pueden sancionar leyes, Decretos, ni Resoluciones que contraríen la Constitución general (Julio 12 de 1881, M. de 1.882).

4º.—...Que el artículo 7 de la misma Constitución Federal, establece: "Que son elegibles los venezolanos varones y mayores de veintiún años, con las solas excepciones contenidas en dicha Constitución", es evidente que toda modificación o restricción que tienda a desvirtuar los preceptos cardinales apuntados, además de ser una vulneración de dichos preceptos implica una alteración sustancial, que viene a colidir con ellos

en la práctica de sus respectivas aplicaciones. (Marzo 30 de 1.882, M. de 1.883).

5°.—Que según el artículo 20 de la citada Constitución Federal y según el 26 de la misma, sólo se requieren para poder ser Diputado la edad de veintiún años y para Senador, treinta, y ser venezolano por nacimiento.

Que en ninguna de las restricciones apuntadas anteriormente se establece incompatibilidad entre los cargos de Senador o Diputado Nacional y de Diputado a las Legislaturas de los Estados. (Julio 14 de 1.884, M. de 1.885).

6°.—Que la citada Resolución del Concejo Municipal de Sucre prohíbe terminantemente la salida del país de artículos de primera necesidad...

Que también prohíbe la enunciada Resolución que el maíz pueda venderse "a más de tres bolívares el almud".

Que la sanción de tales disposiciones constituye un ataque a la propiedad y afecta al mismo tiempo la libertad de industrias, puesto que se restringe discrecionalmente el precio de los artículos en el Mercado y se impide en absoluto la exportación de ellos, todo con manifiesto perjuicio de los intereses particulares.

Que el Concejo Municipal del Distrito Sucre no puede legislar sino dentro de la esfera de su jurisdicción; y en el presente caso ha extralimitado sus legales atribuciones (Marzo 23 de 1.885, M. de 1.886).

7°.—En los citados artículos de la Ley de Llanos se califica de agricultor y criador, no al que ejerce estas industrias por el ejercicio de ellas mismas, sino por la extensión en que lo haga, lo cual es un absurdo, que no tiene apoyo ante ningún criterio y está en abierta oposición con la facultad que la ley y la naturaleza misma otorga a todo hombre para ejercer una industria cualquiera en la extensión que pueda y le convenga; y es absurdo mayor todavía declarar sin forma alguna de juicio hecho ilícito el ejercicio de una profesión o industria sólo porque de antemano no se ha podido adivinar el capricho de un legislador, y todavía más, si cabe, condenarlo a una pena cuyas consecuencias no pueden preverse ni evitarse, desde que privándose a un hombre el ejercicio de su profesión o industria, se le saca del lugar en que tiene sus recur-



## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

soz y se le obliga a un género de vida que no conoce. (Abril 13 de 1.887, M. de 1.888).

8º.—Por lo que es evidente que toda modificación o restricción que tienda a desvirtuar los preceptos cardinales apuntados (artículos 21, 28, 63, 81, 104 y 112 de la Constitución) y a cercenar los derechos de los venezolanos, además de ser una vulneración de dichos preceptos implica una alteración sustancial que viene a colidir con ellos en la práctica de sus respectivas aplicaciones. (Enero 11 de 1.894, M. de 1.895).

9º.—Que según el compromiso primero, artículo 13 de la Ley Fundamental de la República, están los Estados obligados a organizarse conforme a los principios de gobierno popular, electivo, federal, representativo, alternativo y responsable.

Que cualquiera disposición de las Constituciones particulares de las Entidades que componen la Unión venezolana, que de alguna manera eluda el cumplimiento de aquel compromiso, socava las Bases del Poder Federal...

Que "tal Constitución (la del Estado Los Andes) creó una causal de vacación *absoluta* para aquel alto puesto (Presidente del Estado) que no existe establecida en la Nacional respecto al Presidente de la República...

Que el artículo 12 de la propia Constitución andina establece una restricción al derecho que acuerda a todos los venezolanos el artículo 8 de la Nacional, desde luego que limita la facultad de elegir a sólo los que sean vecinos del Estado.

Que el artículo 26 de la Constitución andina, que determina las condiciones para ser Diputado a la Legislatura del Estado, se haya en el mismo caso del 13...

Que son también colidentes con las referidas disposiciones de los artículos 6º. y 8º. de la Constitución Nacional, la de los artículos 40 y 46 de la de Los Andes, por limitar el derecho a la elección para Presidente y Secretario General del Estado a los nacidos y domiciliados en el mismo.

Que el artículo 65 de la supradicha Constitución de Los Andes, que da a los Concejos Municipales la facultad de elegir Jefes Civiles de los Distritos de dentro o fuera del seno de la Corporación, y el 67º que hace a dichos Jefes Civiles agentes de los referidos Concejos, pugnan con la disposición del 66º de la misma Ley que declara dichos funcionarios agentes inme-

diatos del Presidente del Estado y con el compromiso 2º del artículo 13 de la Constitución Federal, por la cual están obligados los Estados a reconocer en sus respectivas Constituciones la autonomía del Municipio y su independencia del Poder Político del Estado, en todo lo concerniente a su régimen económico y administrativo, y es claro que el doble sometimiento de los Jefes Civiles de Distrito al Cuerpo Municipal y al Jefe del Poder Político, produce necesariamente la confusión de poderes públicos que deben hallarse separados y ejercer sus funciones, cada uno, en la órbita que le determine la ley.

Que en el mismo caso se halla la disposición del párrafo único del artículo 69 de la Constitución de Los Andes que da a los Concejos Municipales la facultad de elegir Jefes Civiles de los Municipios y la del Artículo 71 de la misma Ley que hace a éstos agentes inmediatos del Cuerpo elector, a la vez que por el 70 les da el carácter de agentes inmediatos de los Jefes Civiles de Distrito (Junio 27 de 1.894, M. de 1.895).

10.—Que por el inciso 18, artículo 13, título III, de la Constitución Federal, los Estados de la Unión venezolana se obligan a cumplir y a hacer que se cumplan y ejecuten la Constitución y las leyes de la Unión.

Que por el artículo 6º. de la misma Constitución se establece que son elegibles los venezolanos varones y mayores de veintiún años, con sólo las excepciones expresadas en la propia Constitución.

Que por el artículo 8º. de aquélla ley se estatuye que los venezolanos gozarán en todos los Estados de la República y en el Distrito Federal, de los mismos derechos y tendrán los mismos deberes que los naturales domiciliados en ellos.

Que al exigirse por el artículo 30...de la Constitución Federal del Estado Bolívar la calidad de vecino del Estado para ser Diputado a la Legislatura del Estado, se ha faltado a lo prevenido en el inciso 18 de la Constitución Nacional... (Marzo 27 de 1.895, M. de 1.896).

11.—Que en el caso concreto de la enunciación de los preceptos constitucionales, resulta la colisión del artículo 45 de la Constitución del Estado Nueva Esparta, con aquéllos, pues en dicho artículo se establecen limitaciones al derecho de ciudadanía de los venezolanos, contrariando así los artículos ya re-

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

feridos de nuestra Carta Fundamental. (Diciembre 15 de 1.909, M. de 1.910).

12.—Que según el artículo 462 del Código Civil “la propiedad es el derecho de gozar y disponer de las cosas de la manera más absoluta con tal que no se haga de ellas un uso prohibido por la ley”, y en tal virtud las disposiciones contenidas en el artículo 21 y el párrafo único del artículo 82 de la Ley de Llanos del Estado Bolívar, vienen a ser disposiciones de Policía Rural tendientes a proteger los derechos del propietario agrícola contra los daños y perjuicios que pueda ocasionarle el propietario criador.

Que no es incompatible con la garantía que consagra la Constitución Nacional en el número 2º. del artículo 23 el hecho de imponer, como sanción de un mandato legal, la pérdida del valor de un objeto determinado.

Que establecida por la ley como sanción la pérdida del derecho de reclamar el valor de los animales comprendidos en la denominación de ganados menores, es consecuencia que no hace más que corroborar dicha sanción la falta de responsabilidad del que los mata en resguardo de sus derechos cuando se encuentra en el caso de la Ley, circunstancia que debe alegarse y comprobarse en la debida oportunidad ante los Tribunales competentes y por los trámites judiciales. (Agosto 12 de 1.911, M. de 1.912).

13.—Que la Ley dictada por la Asamblea Legislativa del Estado Mérida... contiene en sus artículos 3º., 5º. y 6º. limitaciones al derecho de propiedad, y en los artículos 7º. y 10º. establece la expropiación de los solares de particulares para la edificación de casas, lo cual considera como obra de utilidad pública. (Agosto 6 de 1.920, M. de 1.921).

14.—Que los artículos 14 y 22 de la Constitución Nacional, tanto en su letra como en su espíritu, excluyen, la perpetuidad de las funciones oficiales en los servidores públicos nombrados conforme a los principios claramente establecidos en nuestra Ley fundamental, porque la duración indefinida en el ejercicio del cargo, constituye un privilegio, destruye la alternabilidad y crea desigualdades que lesionan la posesión de los mismos derechos que deben tener constitucionalmente los venezolanos. (Septiembre 22 de 1.924, M. de 1.925).

15.—Que los citados artículos (32 y 33 de la Ley de Im-

puesto Nacional de Estampillas) no pueden ser considerados como contrarios a la garantía 3ª. del artículo 22 de la Constitución Nacional, porque no facultan a los Fiscales para ocupar la correspondencia postal y telegráfica y demás papeles particulares, y al hacerlo violarían la expresada garantía constitucional y podrían ser sometidos a juicio. (Septiembre 25 de 1.918, M. de 1.919).

16.—Nuestro sistema tributario se basa en la multiplicidad de los impuestos, y se origina en la Constitución Nacional. Es pues una restricción constitucional de la libertad de la industria y del trabajo, garantidos a los ciudadanos... (Agosto 14 de 1.937, M. de 1.938).

17.—Desde luego se advierte la inexistencia de colisión alguna entre esta garantía y aquella disposición municipal. La una, porque la autoridad de policía que ha de emitir sumariamente juicio respecto de los vagos, como en todo caso policial, ejerce el poder discrecional; pero si se quiere, es *Tribunal de policía, tribunal de hecho*; pero no creado especialmente, es decir, no con motivo de un caso particular, sino en términos generales para todos los casos, y tal es el concepto de Juez natural. Y lo otro, porque en cada caso particular, cuando el Prefecto respectivo aplique dicha disposición, lo hará necesariamente en razón de una ley que ya existe: la Ordenanza precitada.

Es obvio que en asuntos policiales, no existe, ni auto de detención, ni actos de cargos propiamente dichos, vale decir, con todas las solemnidades del riguroso procedimiento judicial. Sólo existen actos equivalentes, que se asemejan a aquéllos por la naturaleza misma de las cosas. Para que se aprehenda a un ratero, a un vago, nunca se le ha ocurrido a nadie que sea menester un auto del Juez; por el hecho mismo de la aprehensión notificada en el momento por el agente que la efectúa, vale por tal auto o puede asimilarse a él; y así lo demás. (Mayo 16 de 1.938, M. de 1.939).

18.—Que el denunciado artículo 96 de la Constitución del Estado Guárico al requerir para ser Jefe Civil de Distrito ser nativo del Estado, está en manifiesta oposición con el ordinal 14, artículo 32 de la Constitución Nacional, conforme al cual basta la condición de venezolano para elegir y ser elegido, y está también en contradicción con el artículo 34 de la

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

misma Constitución Nacional, el cual ordena que la Constitución y leyes de los Estados no podrán menoscabar ni dañar los derechos garantizados a los ciudadanos, y las que éstos hicieren serán nulas, y así lo declarará la Corte Federal y de Casación. (Mayo 20 de 1.938, M. de 1.939).

19.—No encuentra la Corte la infracción que se denuncia de los artículos 13 y 40 de la Constitución Nacional, porque los caracteres de representativo y alternativo que debe llenar el gobierno de la Nación, según el primer precepto y el principio de que la soberanía reside en el pueblo, consignado en el segundo, no sufren menoscabo alguno porque se haya cambiado la iniciación y la duración de los períodos constitucionales... Una vez que no se reconocen funciones vitalicias o perpetuas, sino que al contrario se prevén períodos para la renovación de los Poderes, y que se recomienda que tal renovación se haga mediante los procesos eleccionarios... El pueblo soberano no legisla, ni dicta su Pacto Fundamental por si mismo o directamente, sino por el intermedio del Poder Legislativo. Lo que éste haga, bueno o malo, en ejercicio de tal delegación de soberanía, no puede llamarse usurpación de ésta, ni ha de ser anulado, sino cuando en tal labor se viole la Constitución de la República.

En cuanto al artículo 106 se observa que realmente en él se dispone que "ningún pariente del Presidente del Estado, ni del Secretario General, dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, podrá ser nombrado, so pena de nulidad, para ningún destino, cargo o función pública, en el territorio del Estado, *bien provenga la elección del pueblo mismo*".

Se trata, pues, según esto, de una restricción del derecho de sufragio político, no comprendida en las excepciones que trae el inciso 14 del artículo 32 de la Constitución Nacional, que prohíbe agregar otras, a la aptitud para elegir y ser elegidos, resultando así manifiesta la infracción de este precepto y la del ordinal 1º del artículo 17 *ejusdem*, que obliga a los Estados a ajustar su Constitución a los principios del Pacto Fundamental de la República. (Septiembre 22 de 1.938, M. de 1.939 y en semejante sentido, decisión del mismo mes y año, con respecto a la Constitución del Estado Portuguesa).

20.—El legislador venezolano, fundado en principios bio-

lógicos, sociológicos e históricos, ha consagrado en la Constitución de la República la inviolabilidad de ciertos derechos del hombre, sin los cuales el ciudadano de una República históricamente democrática como la nuestra, no podría 'convivir en un conglomerado social heterogéneo en sus elementos raciales, constitutivos y culturales, sin exponer el desenvolvimiento de sus facultades psíquicas y físicas, industriales y mercantiles, a reacciones más o menos violentas del medio social en mayoría integrado por clases iletradas, predisuestas de ordinario a las soluciones impetuosas, y por ende, impremeditadas de la fuerza.

A ello obedece la consagración de la garantía de la vida... El interés de la Nación en el mantenimiento de la vida de los elementos individuales que la constituyen, en un extenso territorio de población escasa, antes desolado por la obra inicua de las intermitentes revoluciones armadas, y aun todavía por la carencia de una inmigración organizada y amplia que aporte sangre nueva y copiosa al organismo social; tal interés lo expresó el legislador venezolano con la supresión de la pena capital de una manera absoluta...

Así mismo, el número 2º. del artículo 32 de la Constitución, consagra la inviolabilidad de la propiedad, estando sujeta únicamente a las contribuciones legales. La razón biológica de esta garantía se halla en la naturaleza misma del hombre. Nace él en el espacio y se nutre de éste. Para nutrirse ha menester dominarlo; para dominarlo precisa apropiárselo. Pero la apropiación para su eficacia necesita ser exclusiva y apta para la disposición. Mas estos esenciales actos volitivos exigen para su realización algo más que la voluntad humana; exigen la libertad individual del hombre, sin la cual le sería imposible moverse en el espacio, y sujetar a su dominio las cosas y aún los elementos naturales cuya utilidad habrá de aprovechar. La institución de la propiedad está, pues, basada en el derecho natural. La apropiación es la fuente inmediata y natural del derecho de propiedad. Reconocida la existencia del derecho que la genera, el legislador la define en el Código Civil... De manera que obstaculizar el goce de la propiedad en manos del propietario o de sus causahabientes, lo mismo que su disposición o transferimiento a terceros, sin existir para ello un superior derecho, en quien obstaculiza o

menoscaba el poder de gozar y disponer de la cosa propia, constituye un hecho ilícito porque daña al propietario... En el propio caso se encuentra el propietario que en el ejercicio de su derecho, traspasa los límites de este derecho, invadiendo la propiedad ajena, impidiendo de cualquier modo al propietario el goce o la disposición de lo suyo. La ilicitud del hecho genera acciones y reparaciones en contra del damnificador. Por otra parte, la expropiación sólo es lícita cuando tiene lugar conforme a las previsiones pautadas en la misma garantía constitucional (mediante juicio contradictorio e indemnización previa).

La Constitución garantiza la libertad de trabajo y de las industrias... El trabajo es una necesidad y una función orgánica. La industria constituye una función social, o la función de un organismo social. Los órganos humanos exigen el movimiento, el ejercicio, la labor cotidiana para su salud y desarrollo... El trabajo es libre; es accesible a todos los hombres, porque todos ellos lo han menester para su individual desenvolvimiento. Por ello la propia garantía prohíbe la concesión de monopolios, salvo los privilegios temporales...

La ley que crea la "Zona Agrícola Especial" desconoce y ataca el derecho de propiedad, porque sustituye al propietario en el uso de su fundo y en la elección de la industria a establecer en él; porque obliga y tuerce la voluntad del propietario a convertirse en agricultor cuando su vocación, su tradición hereditaria y su ignorancia acaso del arte agrícola, lo decidieron a invertir su trabajo y sus medios pecuniarios en la cría y en el fomento de ésta; porque convierte al agricultor en un ciudadano superior a los demás y coloca al criador en un inferior nivel, al ocupado por aquél frente a la ley que lo privilegió con menoscabo de la igualdad legal de los ciudadanos en razón a que hace la industria agrícola preferente a la de la cría, cuando ambas constituyen igualmente las dos fuentes de producción sobre que descansa la riqueza pública de Venezuela y merece la protección y estímulo de los Poderes nacionales, sin diferenciaciones irritas. (Junio 30 de 1.939, M. de 1.940).

21.—Después de introducida la primera demanda de nulidad, la Junta derogó las tres Resoluciones a que aquélla se contrae, y para resolver si tal derogación constituye un obstáculo legal o motivo de rechazo de plano de esa primera solicitud,

se observa, que si en principio la derogación supone falta de interés por tener que considerarse no vigente dichas Resoluciones en el caso concreto en el cual se trata de una nulidad constitucional cuya declaratoria tanto significaría como la inexistencia actual de las Resoluciones, con todas sus secuelas, no puede prescindirse de tomarse en cuenta las Resoluciones y su efectiva ejecución desde sus respectivas publicaciones en la Gaceta Oficial hasta el primero del expresado diciembre, fecha en que entró en vigor la Resolución del 25 de noviembre derogatoria de aquélla. Tal ejecución ha creado situaciones jurídicas que habrían de afectarse, seguramente, ante la nulidad radical de las Resoluciones.

En efecto, la derogatoria sólo obra para el futuro; deja en pié los actos realizados en aplicación de la ley derogada. En cambio, la nulidad obra retroactivamente y suprime todos los efectos que había producido la aplicación de la ley nula. El interés que hubo para demandar la nulidad, subsiste, pues, aun después de la revocatoria por derogación.

Por otra parte, en concepto de este Tribunal, no cabe oponer ninguna excepción de inadmisibilidad a las demandas propuestas. No procedería, por tanto, ninguna cuestión de inadmisibilidad contra la primera de las demandas propuestas.

En vista de la importancia que reviste el caso concreto, notoriamente de orden público y de su naturaleza política y administrativa, procede abrir concepto acerca de la constitucionalidad de los Decretos dictados por el ciudadano Presidente de la República restrictivos de las garantías ciudadanas consagradas en los numerales 2º, 8º. y 9º., artículo 32 de la Constitución Nacional.

El Supremo Magistrado, juzga su previsoramente intervención en la atribución y facultad que le confieren los artículos 100 (numeral 23) y 36 de la Constitución Nacional, y propónese con ella "evitar las privaciones y conjurar las más graves consecuencias del conflicto europeo", y el ciudadano Procurador General de la Nación se refiere a un hecho político creado por una situación de emergencia que obligó al Ejecutivo a hacer uso de las facultades extraordinarias que tiene por la Constitución, y establece que los actores no se hicieron cargo del hecho político aludido, sino que se situaron "en el terreno de un orden jurídico normal, con factores políticos y económicos es-



## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

tables y no en un ambiente excepcional que ha hecho necesaria la creación de un nuevo derecho, de una regulación hasta cierto punto anómala, como desviación del sistema jurídico positivo ordinario”.

La Procuraduría a la vista acaso de los propósitos de los Decretos del Ejecutivo, hace alusión a una política que no es la ciencia política, el derecho constitucional positivo venezolano, cuya fuente principal es la Constitución Nacional. De allí que piense en una actuación del Ejecutivo “inspirada esencialmente por razones eminentemente políticas” y que propugne que las actividades de las Juntas no pueden tener ninguna crítica ni interpretación “sin que se tomen en cuenta las circunstancias que las hicieron aparecer, como excepción en la esfera de acción de nuestra vida jurídica”. La Corte no puede aceptar semejante abstracción jurídica y echar a un lado las normas del derecho que es preciso observar para no hacer caer en un caos a la administración de justicia. Entra, por tanto, a examinar en seguida la legislación política que al respecto rige en la República. Sobre esto se observa que en cuanto a reglamentación de garantías personales existen solamente la Ley para Garantizar el Orden Público y el Ejercicio de los Derechos Individuales, la Ley sobre Expropiación por Causa de Utilidad Pública, algunas que son también limitativas de la propiedad referentes a higiene pública, conservación de bosques y aguas y otras de beneficio común igualmente. La gran mayoría de las Constituciones escritas tienen respaldada la suspensión o la restricción de las garantías ciudadanas que ellas consagran con disposiciones reguladoras del estado de sitio. Mas es obvio que la omisión en Venezuela de provisiones relativas a las restricciones a que se refieren los Decretos, no significa que no puedan funcionar en la República disposiciones de previsión social y política para reglamentar la suspensión o restricción que la Constitución concede al ciudadano Presidente, de dichas garantías, así como de las otras, a excepción solamente de las relativas a la inviolabilidad de la vida, a la proscripción de la esclavitud y a la prohibición de penas infamantes, las cuales, en todo caso, permanecerán incólumes. Y es fuerza advertir que en el concepto de defensa empleado en el citado artículo 36 queda incluido, sin duda, el “evitar las privaciones y conjurar las más graves consecuencias de la gue-

rra por el bienestar de la población venezolana" objetivos estos perseguidos por los Decretos presidenciales.

Ahora, pues, por regla jurídica de derecho político, tales objetivos tropiezan en su realización con el límite, sin duda, contemplado por el Ejecutivo Federal, impuesto a las facultades dictatoriales asumidas por él en esta ocasión por los mismos altos propósitos de bienestar común, los cuales no pueden menos que llevarse a cabo dentro de las precisas normas legales y constitucionales que definen el concepto y el alcance de las restricciones de garantías individuales. Porque estas restricciones no hieren de ningún modo el principio de la separación de los Poderes Públicos en ejercicio de la soberanía nacional residente en el pueblo. El orden constitucional no se transforma ni el funcionamiento de la República sufre, por lo mismo, ninguna interrupción, y ha de seguir desarrollándose dentro de los cánones que establece la Constitución Nacional.

Por todo esto es por lo que los mentados Decretos de emergencia cuya favorable resonancia en la opinión pública de todo el país corresponde a su contenido, pleno de interés nacional, requieren ser cumplidos con toda estrictez por las Juntas Ejecutivas creadas al efecto, de modo que el bienestar de la población venezolana, materia primordial de la intervención ejecutiva, no venga a servir de medio o instrumento a equivocadas y contraproducentes medidas y disposiciones de engañosa apariencia protectora. En este orden administrativo debe la Junta, ante todo, procurar sortear los inconvenientes que puedan surgir con los derechos de las personas, puesto que, de no acudir a esta ingente necesidad, el remedio vendría a constituir una fuente de dificultades y desarmonías y hasta de violentas transgresiones de la ley.

Cabe advertir, además, que si en Venezuela, como en otros países vienen tomando cuerpo las tendencias hacia un colectivismo sano y eminentemente nacional, con lo cual se ha abierto camino a otras transformaciones, saludables al pueblo, del derecho político y del derecho privado venezolanos, es lo cierto que los pocos postulados de estas tendencias consignados en la Constitución no han cristalizado sino en una que otra ley, por lo que es preciso convenir que el criterio del tradicional individualismo, con los recortes que le impone el interés común, es el que permanece generalmente como base del derecho positi-

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

vo venezolano. El interés de los individuos es el objetivo de la sociedad política, aunque por excepción, es decir, cuando la propia ley lo prevea especialmente, deba ceder ante el interés general.

Por estas razones (la inviolabilidad de la propiedad) aplicables) a las restricciones de emergencia, es por lo que no puede la Junta Ejecutiva del Distrito Federal realizar la intervención del Ejecutivo en cuanto hace referencia a viviendas y locales de comercio declarados como han sido ambos sino mediante medidas administrativas relativas, por ejemplo, a la multiplicidad de construcción de tales habitaciones y locales a objeto de lograr su poco costo y a otras medidas, que, sin suprimir, ni temporalmente siquiera, el derecho de propiedad, sirvan, no obstante, para encauzar eficientemente el pensamiento legislativo del Ejecutivo Federal llevándolo a la práctica deseada sin extralimitaciones contraproducentes de todo punto al interés de la República. Y esto se comprende más si se advierte que el problema de la vivienda es complejo, como casi todos los problemas sociales, y por tanto, no puede juzgarse unilateralmente y si considerárselo *siempre supeditado* a otros problemas y medidas cuya previa o conjunta solución y realización son tributarias de la del inquilinato barato, que ha de proteger, principalmente las clases obreras y media. Pero todo esto con sujeción a los principios del derecho que no han de sufrir menoscabo por la intervención de emergencia, y huyendo consecuentemente de la arbitrariedad que pretenda establecer un derecho nuevo anómalo, en sustitución de tales principios.

Lo más que podría hacer la Junta Ejecutiva del Distrito Federal dentro del molde legislativo de los Decretos del ciudadano Presidente y ello juzgándose que no hay verdadera expropiación de un alquiler que todavía no existe, sería fijar a las *viviendas y locales para comercio* (artículos de primera necesidad) un máximo del alquiler a fin de contrarrestar posibles pretensiones desmedidas de propietarios intransigentes, pudiendo valorizar el expresado máximo del alquiler, por ejemplo, conformándose a una justa equivalencia del interés (circunstancialmente módico) del capital representado por el inmueble, cuidándose en todo caso la Junta de respetar los contratos verbales o escritos existentes para el 9 de septiembre,

fecha del primero de los susodichos Decretos y de su promulgación.

Ahora bien, estas disposiciones de acuerdo con lo expuesto podrían aceptarse si se refirieran a contratos, verbales o escritos, celebrados después de las publicaciones de las Resoluciones. Pero esto no es lo establecido en dichas Resoluciones. Con efecto, los precios estipulados para el 31 de agosto sería una base cierta para la fijación del mencionado maximun, si con la manera que para ello se establece en las Resoluciones no se violaran manifiestamente al propio tiempo el principio de la irretroactividad de la ley, y el de la libertad de contratar, consagrados por la Constitución.

El de la irretroactividad de la ley, impuesto por el artículo 90, no ha sido, ni podido ser tocado en los mencionados Decretos porque no constituye una específica garantía ciudadana. Por ello es forzoso prestarle acatamiento absoluto, que así lo merecen las disposiciones fundamentales de la República, y en general, todas las leyes de orden público que por la propia Constitución no sean garantías ciudadanas de las que puedan ser objeto de suspensión o de restricción por la ley o por Decreto Presidencial.

Por lo que hace a la libertad de contratar se observa que la expresada forma de fijación del máximo de la pensión de arrendamiento, ataca fundamentalmente la validez de los contratos de arrendamiento anteriores a la promulgación de las Resoluciones. Con efecto, si entre los requisitos esenciales para la validez de los contratos está el mutuo consentimiento, es forzoso concluir que los de arrendamiento de viviendas y locales para comercio del Distrito Federal que se han considerado regidos por las Resoluciones, han quedado fulminados por la actuación de la Junta y sustituida la voluntad de los contratantes por un imperioso querer de la autoridad encargada de la ejecución de los Decretos, autoridad que, por lo demás, carece de facultades para privar a la ciudadanía del derecho de hacer uso de su propiedad de acuerdo con la ley, y del derecho de contratar, quedaría cubierta su característica de garantía individual en el artículo 33 de la Constitución.

De modo, pues, que sólo sería aceptable que la Junta pudiera llegar, en su tarea de darle cumplimiento a la alta previsión de emergencia del Ejecutivo, a establecer para los con-

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

tratos que nazcan después de las publicaciones de sus Resoluciones un máximo de alquiler cierto y determinado sobre una base también cierta y determinada, coonestador de injustas aspiraciones, pero que no se preste a odiosas arbitrariedades. (Enero 13 de 1.940, M. de 1.941).

22.—Las Juntas Ejecutivas que actúan en los Distritos de la República, por creación del Ejecutivo Federal, mediante su citado Decreto (el de fecha 9 de septiembre de 1.939) no tienen facultad sino para hacer efectiva la restricción constitucional que estuvo en la mente bien intencionada del ciudadano Presidente de la República frente al conflicto europeo “para evitar las privaciones y conjurar las más graves consecuencias de la guerra para el bienestar de la población venezolana”. Aparte de que tal restricción nunca puede herir otros preceptos igualmente constitucionales, sin que se produzca una perturbadora desarmonía en la política y en la administración general. Y tal desarmonía significa en cierto modo el choque de los Poderes Públicos y su forzosa consecuencia, la anarquía en el funcionamiento político y económico de la República.

Conforme a estos postulados, los contratos legalmente celebrados continúan rigiéndose por las leyes bajo cuyo imperio nacieron a la vida jurídica, sin que la nueva ley pueda lesionar los derechos adquiridos, ya que, como también se asentó en el fallo citado sólo mediante una reforma constitucional podrían añadirse nuevas excepciones al principio de la irretroactividad de las leyes, que la Constitución vigente consagra con excepciones taxativas. La doctrina sustentada por esta Corte en la sentencia referida, es aplicable al Decreto dictado por la Junta Reguladora del Distrito Iribarren, cuyas disposiciones pugnan con la aplicación de principios Constitucionales expresos.

...De las cláusulas transcritas resulta el derecho adquirido por la compañía para cobrar las tarifas fijadas en el contrato, por el suministro de alumbrado público y particular, tarifas que están así controladas por el mismo contrato; y no apareciendo de los términos del Decreto impugnado, que la compañía, en los cobros a que tiene derecho, haya traspasado los límites contractuales fijados a aquélla, cabe presumir que la compañía ha ajustado sus tarifas a la fiel ejecución del contrato celebrado con el Concejo Municipal del Distrito Iriba-

res, que constituye el objetivo de su explotación, por lo que el Decreto de la Junta Ejecutiva ha cercenado derechos contractuales adquiridos por la compañía actora.

Ahora bien, el principio de la irretroactividad de las leyes está consagrado por el artículo 90 de la Constitución Nacional, y del Decreto de emergencia antes citado no resulta que se hubiera tratado de violar el precepto constitucional. pues en el artículo 1º. se expresa claramente que "se restringen en todo el territorio de la República mientras existan las causas que motivan este Decreto el ejercicio de las garantías ciudadanas determinadas en los numerales 2º., 8º. y 9º. de la Constitución Nacional". "Esta restricción tuvo por objeto, como lo dice el mismo Decreto", "evitar las privaciones y conjurar las más graves consecuencias de la guerra para el bienestar de la población venezolana". Y conforme lo dejó asentado este Alto Tribunal en su precitado fallo de 26 de junio retropróximo, "las privaciones y consecuencias de la guerra, forzosamente tienen que ser cosas futuras originadas por la guerra; por tanto las previsiones del Decreto Ejecutivo no pueden extenderse a situaciones contractuales establecidas legítimamente con anterioridad a la guerra". En atención a estos postulados, la Junta Ejecutiva Ad-honorem del Distrito Iribarren no podía someter a ninguna restricción el principio de la irretroactividad de las leyes, y al hacerlo así, realizó una evidente usurpación de autoridad y violó un precepto expreso de nuestra Carta Fundamental.

... Como se advierte de lo expuesto, la Junta Distrital, no excluye de la rebaja ninguna tarifa, incluyendo en su decreto tanto las referentes al alumbrado como la corriente eléctrica. Ahora bien, el Decreto de 9 de septiembre del Ejecutivo Federal, sólo declara artículos de primera necesidad en el ramo de electricidad "el alumbrado eléctrico de habitación"... y la "corriente eléctrica, fuerza motriz"...; y apareciendo del Decreto de la Junta Distrital que la Venezuela Power Company, es la encargada del suministro de Luz y energía eléctrica en el Distrito Iribarren, y por consecuencia del alumbrado público en Barquisimeto, así como el que se consume en los hoteles, restaurantes, bares, clubs, etc., resulta que la Junta Distrital ha aplicado rebaja de tarifas a artículos que no han sido declarados de primera necesidad, extralimitando así sus funciones, ya que

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

el Decreto del Ejecutivo Federal autoriza únicamente a las Juntas Distritales para fijar los precios de los artículos indicados en dicho Decreto como de primera necesidad, con los cuales se comercie en el correspondiente Distrito. (26 de junio y 9 de agosto de 1.940, M. de 1.941).

*V. Elecciones y Leyes vigentes.*

### IMPORTACION

1.—Que según la mente del inciso 14 del artículo 13 de la Constitución Nacional, los Estados se comprometen a no cobrar impuestos de importación, pues sólo habrá los que se cobren en las respectivas aduanas nacionales;

Que según el inciso 2º. del artículo 44...sólo al Congreso corresponde la atribución de decretar impuestos nacionales;

Que según la letra y la mente del inciso 11 del artículo 13 de la misma Constitución, no pueden los Estados sujetar a contribuciones antes de haberse ofrecido al consumo las producciones o artículos que estén exentos de gravámenes por la ley;

Que el artículo 29 de la Ley de Rentas al establecer un impuesto de cinco bolívares por cada res que se introduzca de otra Nación, no ha hecho otra cosa que crear, en forma más o menos velada y capciosa, un impuesto de importación...

Que declarada libre como está la introducción en la República de animales vivos, con excepción de las sanguijuelas, el artículo 29 de la Ley de Rentas del Estado Bolívar, colide con la Constitución;

Que el artículo 24 de la Ley de Rentas en nada absolutamente se relaciona con la prohibición de pechar la exportación, dado que la Ley de Rentas mencionada, única y exclusivamente impone a la propiedad una contribución, para lo cual está facultada la autoridad legislativa por el número 2º. del artículo 14 del Pacto Fundamental;

Que por exportación no debe, ni es posible entenderse otra cosa, sino lo que por tal, junto con el derecho universal, entienden nuestras leyes; esto es, el comercio de géneros de un país con otros, idea que bajo ningún respecto encierra el derecho de pasto a que somete la expresada ley del Estado Bolívar a los dueños o encargados de fundos pecuarios por cada res de

uno y medio años para arriba; puesto que tal gravamen no recae sobre la extracción del ganado, sino únicamente sobre el pasto, como de modo claro y terminante lo manifiesta la misma ley (Mayo 12 de 1.896, M. de 1.897).

2º.—Que el número 17, artículo 7º. de la Ley de Rentas Municipales del Distrito Puerto Cabello, establece el impuesto de cinco céntimos de bolívares sobre cada kilogramo de carne de cerdo y diez céntimos de bolívares sobre cada kilogramo de carne de res que se introduzca en el Distrito.

Que por el inciso 11, artículo 13 de la Constitución Nacional, los Estados se han comprometido a no sujetar a contribución, antes de haberse ofrecido al consumo, las producciones o artículos que estén gravados con impuestos nacionales o exentos de gravamen por la ley. . .

Que para que sea procedente la declaratoria de nulidad de una Ley, Decreto o Resolución de los Estados, colidentes con distintas disposiciones de la Constitución Nacional, es suficiente que la colisión tenga lugar con cualquiera de esas mismas disposiciones. (Septiembre 30 de 1.898, M. de 1.899).

3º.—Que esta Corte, en decisión de fecha 25 de junio, retropróximo, declaró nula la Ley de Papel Sellado del Estado Bolívar, en la parte del artículo 12 en que se establece la clase 6ª. de papel, de valor de cinco bolívares para las torna-guías que expida el funcionario respectivo por cada treinta y cuatro kilogramos de peso bruto de cualesquiera productos naturales procedentes de territorios no comprendidos dentro de la jurisdicción del Estado, por colidir con las Bases 10 y 12 del artículo 7º. de la Constitución Nacional, por lo cual no tiene efecto la nueva denuncia que se hace de dicha Ley. (Agosto 11 de 1.909, M. de 1.910).

4º.—De la simple lectura de las disposiciones preinsertas (Artículos 15 y 18 de la Constitución Nacional) se evidencia que aquellos dos artículos de la Ordenanza Municipal del Distrito Sucre (Estado Sucre) al gravar la importación de mercaderías y de víveres provenientes tanto del exterior como del interior con una patente de un tanto por ciento sobre el monto de las facturas respectivas, violan las prohibiciones que la Constitución Nacional impone a los Estados y también a sus Municipalidades, de cobrar derechos de importación, y de tránsito sobre mercancías provenientes del extranjero, ni sobre las



## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

demás materias rentísticas que constituyan impuestos federales; de pechar frutos, artefactos, productos u otra clase de mercancías nacionales o extranjeras, antes de ofrecerse al consumo, y de gravarlas con impuestos diferentes de los que se pagan por las mismas cosas cuando sean producidas en la localidad (Diciembre 8 de 1.938, M. de 1.939).

5.—En este orden de ideas, la propia Constitución Nacional, al determinar la competencia de los Estados prescribe que éstos no pueden crear aduanas, pues sólo habrá las nacionales; ni pueden cobrar impuestos de importación, ni de exportación, ni de tránsito; ni sobre las demás materias rentísticas que constituyen impuestos federales, ni pueden pechar el tránsito de ganados, artefactos o productos de otros Estados, ni las cosas, cualquiera que sea su procedencia, que pasan para otro Estado; ni pueden, finalmente, pechar los frutos, artefactos, productos u otra clase de mercancías nacionales o extranjeras, antes de ofrecerse al consumo.

Por último, la autonomía municipal, en lo concerniente a su régimen económico y administrativo, no es mayor que la de los Estados, en punto a las reservas conferidas al Poder Federal; y por ello, aquélla tiene sobre el particular las mismas restricciones constitucionales que se han enumerado.

Y como es de principio y de precepto que a ninguna autoridad le está permitido extender su radio de acción más allá de los precisos límites que le han sido señalados, pues toda extralimitación constituye usurpación de funciones, es obvio que la Municipalidad del Distrito Colina del Estado Falcón, al pechar, como lo ha hecho, las operaciones llamadas de *alijo* —embarque y desembarque de mercaderías por el Puerto de La Vela—ha invadido el campo propio del Poder Federal, y ha incurrido, por lo mismo, en la sanción del artículo 42 de la Constitución Nacional (Agosto 8 de 1.940, M. de 1.941).

*V. Impuesto de Consumo.*

### IMPUESTO DE CONSUMO

1.—Es incuestionable, y así lo ha entendido antes este Alto Cuerpo, que del ganado que se transporta de un puerto a otro, aunque sea para cebarlo o engordarlo, sólo puede ser materia de imposición el que se destina al consumo, en cuyo caso paga el derecho de degüello, único legítimo como que grava el producto perfecto de una industria. El ganado que

se introduzca para la cría y para el servicio o la ceba, es claro que pasa por otra forma antes de que se destine al consumo; de consiguiente, puede empotrarse para destinarse al consumo o al tránsito para otros Estados o para el extranjero, y es claro que dados estos dos últimos casos, con mayoría de razón puede establecerse q' el impuesto que sobre el objeto, o sea sobre el ganado que se destine a los potreros, no está autorizado por la Constitución. Además, tal impuesto viola la producción, en la Ley Nacional de 27 de enero del año último... que prohíbe a los Estados, y de una manera muy terminante y absoluta, no poner contribuciones sobre los frutos, víveres, animales y otros efectos antes de haberse ofrecido al consumo. (Enero 8 de 1.874, M. 1.870-1875).

2.—Por ese Decreto se grava el algodón, el cacao, café, cueros de res y otros productos, por los que se pagan contribuciones nacionales, y de conformidad con el número 5 del artículo 13 de la Constitución Federal, no pueden ser gravados antes de haberse ofrecido al consumo. (Agosto 13 de 1.879, M. de 1.880).

3.—Que el Acuerdo del Concejo Municipal del Distrito Marcano (Sección Nueva Esparta) grava artículos o efectos antes de ofrecerse al consumo, que ya están pechados con impuestos nacionales o que están exentos de gravamen por la ley, o que van de tránsito...; que el mencionado Acuerdo está en colisión con la Constitución. (Noviembre 19 de 1.881, M. de 1.882).

4.—Que por el número 10 del artículo 13 de la Constitución Nacional, los Estados de la Federación Venezolana se han obligado a no sujetar a contribución, antes de haberse ofrecido al consumo, los artículos que están gravados con impuestos nacionales; que los Estados se han obligado por el número 11 del artículo constitucional citado, a no imponer contribuciones sobre los ganados, efectos, o cualesquiera otra clase de mercaderías de tránsito para otro Estado; que según el artículo 101 de nuestra Constitución, la exportación es libre en Venezuela y no podrá imponerse en ella ningún derecho que la grave; que el caucho está gravado con impuesto nacional... que el título VII de la citada ley establece un impuesto a la introducción del caucho en Ciudad Bolívar, siendo éste un producto nacional sujeto a un impuesto, también nacional; que

esa substancia no se puede introducir hoy por hoy, en aquella ciudad para forecerla al consumo, porque ella no se emplea en ninguna de las industrias allí conocidas, que es público y notorio que la introducción de ese producto se hace en Ciudad Bolívar únicamente de tránsito, por ir destinado a la exportación... (diciembre 22 de 1.891, M. de 1.892).

5.—Que esta disposición está en pugna con los principios de justicia y equidad que en toda sociedad organizada preside la distribución de los pechos, se halla en abierta oposición con el artículo 13, número 11 de la Constitución Nacional, que establece como obligación a cuyo cumplimiento están sometidos los Estados de la Unión, el “no sujetar a contribuciones antes de haberse ofrecido al consumo, las producciones o artículos que estén gravados con impuestos nacionales, o exentos de gravamen por la ley”. (Mayo 26 de 1.894, M. de 1.895).

6.—Que la Ley de Carabobo, al pechar por el artículo 11 de Rentas el tabaco introducido o que se produzca en aquel Estado tomando por base de unidad para la repartición de aquel impuesto cada cuarenta y seis kilogramos del producto indicado, contradice la disposición consignada en el número 11 del artículo 13 de la Constitución...

Como se ve, tiende este artículo del Pacto Fundamental, por una parte a eximir de trabas la producción, para que desembarazada y libre alcance el fin económico a que aspiran todas las sociedades; y por otra, ha sido la mente del legislador nacional, exonerar aquellos productos que por no haberse ofrecido al consumidor no son todavía materia de ninguna especulación; productos únos, que la ley ha exceptuado de impuestos, y otros, que de antemano, y con un mero objeto fiscal ha gravado ya. (Septiembre 6 de 1.894, M. de 1.895).

7.—Que al disponerse en el artículo 17, título V de la Ley de Impuestos del Estado Bolívar que las patentes se cobrarán sobre el manifiesto que deberá presentarse por el interesado al Tesorero o Recaudador respectivo, expresando con claridad y precisión la forma en que se introduce el artículo y su cantidad, se contraría manifiestamente la disposición constitucional anteriormente citada, porque es evidente que esas patentes, tal como se señala su cobro, no se podrán llevar a efecto sobre el tabaco producido en el Estado, sino sobre el

que se introduzca de otros Estados y del extranjero, puesto que son los introductores los que pueden presentar el manifiesto allí exigido.

Que la Asamblea Legislativa del Estado Bolívar al establecer por el artículo referido de la misma Ley de Impuestos, que el tabaco en rama o en hojas, y el elaborado que se produzca en el Estado o que se introduzca para el consumo pagarán la siguiente patente...se ha puesto en contradicción con el artículo 13, inciso 11 de la Constitución, imponiendo pecho al tabaco que se introduzca sin haberse ofrecido al consumo, puesto que como ya lo ha expuesto en otra ocasión este Supremo Tribunal, introducir para el consumo y ofrecer para el consumo, son frases que encierran ideas enteramente distintas.

Que siendo el tabaco un artículo que se encuentra gravado en la ley de arancel vigente, no puede el Estado Bolívar, imponer a su introducción un pecho, sin infringir el artículo constitucional referido. (Marzo 29 de 1.895, M. de 1.896).

8.—Que por la disposición contenida en la primera parte del artículo 10 de la Ley de Rentas, no se grava el consumo del aguardiente de caña, sino su introducción, con lo que se pretermite la obligación 14 del artículo 13 de la Constitución Nacional, por la cual se comprometen los Estados a no establecer aduanas para el cobro de impuestos de importación.

Que siendo el aguardiente gravado por la segunda parte del artículo 10 el que aparece en el Arancel de importación aforado en la clase 6ª., no puede cobrarse pecho sobre dicho aguardiente sino después de haberse ofrecido al consumo. (Noviembre 6 de 1.895, M. de 1.896).

9.—Que al establecer el artículo 10 de la referida Ley de Rentas el impuesto de un bolívar cincuenta céntimos sobre cada cincuenta y seis litros de aguardiente de cocuy que se produzca en el Estado, y al preceptuar el artículo 12 de la misma Ley que sobre cada cincuenta y seis litros de ron que se produzca en el Estado se pagarán cinco bolívares, ha pechado, no el consumo de las especies cocuy y ron, sino real y manifiestamente su producción;

Que por tal motivo, no haciendo la Ley de Rentas de Carabobo diferencia alguna entre el cocuy y ron que se produzca para el consumo del mismo Estado y los que se produzcan

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

para la exportación o para el consumo de otros Estados, ha colocado con esto sólo en mejores condiciones aquellas producciones cuando proceden de otros lugares extraños a Carabobo con destino al consumo de éste, una vez que el cocuy y el ron de tránsito no están sujetos a pecho alguno y que por los artículos 11 y 13 sujeta a aquéllos artículos cuando se introducen de otros Estados y se ofrecen al consumo en Carabobo, al pago del impuesto respectivo, en tanto que tales especies elaboradas en el Estado pagan por la razón de su producción.

(Junio 1º de 1.896, M. de 1.897).

10.—Por cuanto considera esta Corte, que, al disponer el artículo 21 de la Ley de Impuestos mencionada, que el tabaco que se introduzca al Estado Bolívar para el consumo estará sujeto al gravamen que en él se determina, ha establecido una diferencia marcada entre aquel artículo o producto cuando procede de otros lugares extraños al Estado Bolívar y el que se produce y elabora en su propio territorio;

...Ya por decisiones anteriores ha declarado esta Corte que las frases "introducir para el consumo" y "ofrecer al consumo" no tienen una misma significación; como quiera que el gravar la ley de Impuestos del Estado Bolívar el tabaco que se introduzca en su territorio sin sujetar a los mismos pechos el producido y elaborado en su jurisdicción, ha establecido, como ya se ha dicho, una diferencia marcada con infracción de un compromiso constitucional. (Junio 23 de 1.896, M. de 1.897).

11.—Que por los incisos 11 y 12 del artículo 13 de la Constitución Nacional, los Estados se obligan: "A no sujetar a contribuciones antes de ofrecerse al consumo, las producciones o artículos que están gravados con impuestos nacionales o que están exentos de gravámenes por la ley, y a no imponer contribuciones sobre los ganados, efectos o cualquiera clase de mercaderías de tránsito para otro Estado;

Que tales disposiciones constitucionales tienen por objeto la protección del comercio y de la industria nacional, a fin de que, libres de trabas, puedan conseguir el fin económico que el productor se propone; al mismo tiempo que eximir de gravámenes a aquellos efectos que, por haber sido exonerados por la ley, o gravados anteriormente, no pueden ser pechados antes de haberse ofrecido al consumo.

Que el parágrafo 8 del artículo 12 del Código de Rentas

Municipales del Distrito Heres, en la generalidad de los términos en que está concebido, colide abiertamente con las ya citadas disposiciones constitucionales, al pechar con cuatro bolívares cada cuarenta y seis kilogramos de carne salada o salpresa que se introduzca a la capital de dentro o fuera del mencionado Distrito. (Noviembre 12 de 1896, M. de 1.897).

12.—Que el artículo 27 de la novísima Ley de Impuestos del Estado Bolívar al establecer sobre la sarrapia, caut-chut, purguo, aceite de copaiba y plumas de garza una contribución que se cobra al explotador antes que éste ofrezca al consumo dichos productos, infringe manifiestamente la disposición Constitucional antes citada (Artículo 13). (Junio 9 de 1.897, M. de 1.898).

13.—Que el artículo 1º del Decreto... grava con impuestos, antes que se ofrezcan al consumo, varias producciones naturales, como sarrapia, purguo, etc.

Que aun cuando el artículo 1º del Decreto dispone que los impuestos sobre la sarrapia, etc., los pagará el comprador o consignatario, tal circunstancia no prueba que los productos gravados se hayan ofrecido antes al consumo. (Diciembre 7 de 1.897, M. de 1.898).

14.—Que en el presente caso no sólo se grava el consumo del jabón con impuestos no establecidos para sus similares en la localidad, sino también el puro acto de la introducción de las velas esteáricas. (Diciembre 16 de 1.908, M. de 1.909).

15.—Que la Ley de Rentas del Concejo Municipal del Distrito Bolívar del Estado Yaracuy,.... al establecer el impuesto de tres bolívares sobre cada cuarenta y seis kilogramos de salazón de carne o pescado que se introduzca para el consumo público, violó las disposiciones de los casos 11 y 12 del artículo 12 de la Constitución Nacional, que prohíbe establecer impuestos municipales sobre los ganados, productos, efectos o cualesquiera otra clase de mercaderías antes de ofrecerse al consumo, y gravar éste con impuestos mayores o menores que los que pagan sus similares en la localidad.

Que ha sido jurisprudencia constante de esta Corte, que las expresiones “introducir para el consumo” y “ofrecer para el consumo” envuelven ideas distintas, pues la primera hace suponer que sólo se grava la introducción, lo cual está prohibido por la Constitución Nacional, y la segunda, que quedan grava-

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

dos todos los efectos de dentro y fuera del municipio con un derecho igual, permitido por la Constitución Nacional. (Diciembre 7 de 1.910, M. de 1.911).

16.—La Corte teniendo en consideración que los Concejos Municipales al establecer su sistema rentístico deben someterse a las disposiciones que contienen las Bases de la Unión, números 10, 11, 12 y 13, y al inciso 1º de la garantía 15ª según la Base 4ª de la Constitución Nacional, y que la Resolución del Concejo Municipal del Distrito Maracaibo al gravar el consumo de los fideos y pastas similares y otros productos de los otros Distritos de los Estados con un impuesto que no pagan los productos iguales del Distrito Maracaibo, estableciendo de ese modo una desigualdad evidente en las contribuciones, se encuentra en contradicción con las Bases 12 y el inciso 1º de la garantía 15ª de los artículos 19 y 22 de la Constitución Nacional. (Marzo 10 de 1.916, M. de 1.917).

17.—Que el Concejo Municipal del Distrito Páez del Estado Zulia al disponer el referido gravamen sobre cada mata de coco, pecha productos de la agricultura futuros e inciertos que no se pueden ofrecer al consumo, porque no existen todavía contraviniendo la Base 11 del artículo 19 de la Constitución Nacional. (Agosto 10 de 1.917, M. de 1.918).

18.—Que los dueños de hacienda de cocotales por el hecho de serlos y vender sus productos no pueden considerarse como industriales, obligados a pagar patentes, sino simplemente como agricultores. (Octubre 5 de 1.917, M. de 1.918).

19.—Que aun cuando el Decreto del Concejo Municipal del Distrito Urdaneta no es contrario a la Base 10ª de la Constitución Nacional, porque no consta que los aceites que grava estén destinados a la exportación, . . . sí colide con la Base 11ª porque crea un impuesto sobre los referidos productos antes de ofrecerse al consumo. (Diciembre 10 de 1.919, M. de 1.920).

20.—Que . . . los agricultores por el hecho de serlo no pueden considerarse como industriales, obligados a pagar patentes; que también existe colisión entre la Base 11ª de la Constitución Nacional, y el artículo 8 de la referida Ley de Rentas que impone contribuciones mensuales a los hacendados de caña de azúcar por la elaboración de sus productos, y siendo esta materia de orden público debe ser decidida de oficio por la Corte. (Dic. 13 de 1.919, M. de 1.920).

21.—Que los Estados de la República, en el título segundo, Bases de la Unión... se obligan a establecer su régimen y gobierno interior sobre Bases fundamentales que se determinan, y en la 11ª del artículo 19 quedan comprometidos “a no establecer impuestos sobre los ganados, productos, efectos o cualquiera otra clase de mercaderías, nacionales o extranjeras, ofrecidas en ellos al consumo” y en el caso concreto la patente se impone a los ganados existentes en los hatos. (Mayo 22 de 1.924, M. de 1.925).

22.—Que el artículo 66 de la Ordenanza de Rentas Municipales del Distrito Sucre establece un impuesto de consumo sobre varios productos que especifica, entre los cuales está el jabón, pero sin determinar procedencia, de suerte que tal gravamen de cincuenta céntimos de bolívar en que aparece pechado el jabón, comprende tanto el que se produzca en la localidad como el que se produzca fuera para ser ofrecido en ella al consumo; por lo que, el caso no está comprendido en las restricciones que señala la letra c) del artículo 17, ya que tampoco se ha prohibido el consumo del artículo;

Que las Municipalidades gozan de independencia para establecer su régimen rentístico siempre que no choquen con las disposiciones constitucionales antes citadas.

Que el artículo 66 de la Ley de Rentas Municipales del Distrito Sucre no colide con las referidas disposiciones constitucionales, pues establece un solo impuesto de consumo para las mercaderías en él especificadas, sin hacer mención de su procedencia. (Junio 9 de 1.926, M. de 1.927).

23.—Porque por el número 4º del artículo 17 de la Constitución Nacional, se precisa cuales son los impuestos que los Estados pueden establecer; y su ordinal 3º, letra a), les prohíbe establecerlos sobre materias rentísticas que constituyan impuestos federales; y conforme al mismo ordinal 3º letra c) no pueden pechar los frutos, o mercancías nacionales, antes de ofrecerse al consumo, y las diferentes operaciones de compraventa de que pueden ser objeto las perlas extraídas de los ostrales, no deben ser nunca tenidas como en ofrecimiento al consumo, pues solamente, son actos de departición o circulación, pero no de consumo, y por lo mismo el artículo de la citada Ley (Sobre Comercio o compraventas de Perlas) de la Asamblea Constiuyente del Estado Nueva Esparta viola las disposicio-



## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

nes constitucionales aquí citadas. (Diciembre 16 de 1.926, M. de 1.927).

24.—Que la ley denunciada distingue las mercancías que se introducen a la ciudad de Maracaibo con destino al consumo y las que se introducen de tránsito, para cobrar sobre las primeras el impuesto del tres por ciento o del siete por ciento, según la naturaleza de los artículos, y para dejar las segundas libres de todo impuesto; y por esta diferencia radical que es la fundamental acerca del particular en la Constitución, unida a la circunstancia de que a los comerciantes a quienes se les cobran estos porcentajes, no se les cobran patentes por razón de sus establecimientos, es así mismo concluyente que tal impuesto se ha creado por razón del consumo, y no por la simple importación, por más que le den esta última apariencia la oportunidad y forma de la recaudación.

Que los comerciantes con establecimientos abiertos al públicos tienen ofrecidos al consumo todos los artículos de su negocio de que pueden disponer, en cualquier sitio en que se encuentren; mas, todavía, no sería aventurado afirmar que de antemano tienen ofrecido hasta los que, no siendo suyos, pueden adquirir fácil y seguramente, ya que en el comercio es válida la venta de la cosa ajená. (Marzo 25 de 1.930, M. de 1.931).

25.—En teoría, los autores de economía política y de finanzas discrepan un poco en cuanto al sentido y alcance general del impuesto de consumo, llegando algunos de ellos hasta englobar en tal categoría de tributo, los mismos impuestos aduaneros de importación sobre mercaderías extranjeras, pero, a pesar de esas discrepancias en la generalización del concepto, al concretarlo a su verdadero sentido, limitan su aplicación a los tributos que pesan sobre los artículos que se poseen o se adquieren con el fin inmediato de satisfacer una necesidad, o mejor todavía, sobre los productos concluídos que han pasado ya por el último grado de elaboración, o sea, los productos de goce. Y agregan que los impuestos establecidos sobre los artículos que aun se encuentran en estado de elaboración todavía no concluídos, ni en condición de servir para el consumo inmediato, aunque se les llame impuestos de consumo, son propiamente y en realidad impuestos de producción.

Consumir una riqueza, dice un célebre economista, es utilizarla para la satisfacción de nuestras necesidades, es darle el

empleo y el fin en atención a los cuales ha sido hecha. El consumo es pues la causa final, y como muy bien dice su nombre, el cumplimiento de todo proceso económico. Y luego agrega, que el fin de todo este proceso es la satisfacción de las necesidades del hombre. Es en este momento solamente que la riqueza se consume definitivamente: hasta entonces, al través de todas sus transformaciones, está simplemente en *curso de producción*.

Y otro no menos célebre se expresa así: Tan pronto como un producto se halla en tal estado que ya no cabe acerca del mismo el propósito, ni de extraer los elementos que contiene, ni de imprimirle otra nueva modificación, dícese de este producto que está acabado; entonces el hombre lo destruye por última vez, pero con semejante destrucción se lo apropia y recoge de él, cierto disfrute, por ejemplo, la reparación de las fuerzas vitales. Esta destrucción definitiva que termina y sella en cierta manera el círculo de las operaciones económicas, se denomina *consumo*.

Como se ve pues en la simple teoría de la economía política y de las finanzas, el algodón desmotado o sin desmotar es una riqueza que no ha llegado todavía al estado de consumo, que se halla en pleno período de producción.

Considerando ahora la materia conforme a nuestro derecho positivo, tenemos que el legislador venezolano ha querido sin duda evitar todo equívoco, toda interpretación caprichosa, cualquiera generalización ideológica al decir terminantemente en el respectivo precepto constitucional (Artículo 17, N° 4, párrafo 3°, letra c), de la Constitución Nacional vigente que las Asambleas Legislativas de los Estados que forman la unión venezolana, no pueden pechar los frutos, artefactos, productos u otra clase de mercancías nacionales o extranjeras antes de ofrecerse al consumo.

De manera pues que nuestro legislador le ha dado al impuesto de consumo el sentido limitado y propio que le asignan los economistas. Tal impuesto, según él, no puede ser establecido en los Estados sino sobre los productos que se ofrezcan al consumo, esto es, sobre aquellos que se encuentran al fin del proceso económico: producción, circulación, repartición, consumo propiamente dicho; más claro aún, sobre aquellos pro-

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

ductos que se destinan inmediatamente a la satisfacción de nuestras necesidades.

El algodón desmotado o sin desmotar, no se halla, como ya lo dijimos, en esa situación; no ha llegado al término del proceso económico a que se encuentra sometido; está generalmente en curso de producción. Luego no puede ser pechado. En el caso concreto la inconstitucionalidad del impuesto resulta además de otra suerte de consideraciones.

En la forma en que se establezca en el Estado Carabobo el tributo en que nos ocupamos, sobre quien se refleja directa e inmediatamente es sobre la materia agrícola; es el agricultor quien en realidad lo paga. En efecto, el cobro del impuesto se hace en el momento en que la empresa de hilados y tejidos, o el comerciante, verifica la compra de algodón. Ahora bien, en tal momento, la finalidad del proceso económico cuyo desarrollo hemos expuesto, esto es, el consumo de la materia elaborada, que es la que realmente satisface una necesidad humana, está muy remota. El fenómeno calificado por los economistas de repercusión del impuesto y que consiste en hacer sufrir la carga del mismo, no al acto que inmediatamente se realiza, sino a otro anterior o posterior, no puede verificarse sobre aquella finalidad; es muy larga la distancia que separa a una y otra operación. En cambio, la producción agrícola es un proceso próximo, es el acto precedente; sobre él necesariamente se refleja la carga del tributo.

Veamos esto más claro todavía. La empresa o el comerciante le compra el algodón, bien directamente al agricultor, bien al que ha servido de intermediario entre éste y aquéllos. Si lo hace en la primera forma, es sobre el precio de compra que rebota directamente el impuesto, esto es, pagado inmediatamente por el agricultor. En el segundo caso ocurre lo mismo: como el comprador es allí un simple intermediario entre el fabricante y el agricultor, cuando hace a éste la compra de su algodón, le carga necesariamente el tributo que el citado artículo va a sufrir en la subsiguiente operación.

Y como según el número 3º del artículo 18 de la Constitución vigente "los productos de la agricultura, la cría y la pesquería de peces comestibles sólo estarán sujetos a los impuestos municipales sobre detalles de comercio, sin que puedan dichos productos gravarse con impuestos especiales, ni

gravarse desigualmente su venta al detal", la ilegalidad del tributo en referencia es de todo punto evidente.

Por tanto, los municipios solamente pueden pechar productos agrícolas como lo es el algodón, y ello indirectamente, esto es, por medio de patentes industriales y sobre detalles de comercio.

Si a los Estados les fuera permitido establecer impuestos como el del algodón en el Estado Carabobo, tendríamos luego en ese y otros Estados impuestos parecidos sobre el café, el cacao, el papelón, las legumbres y todos los demás productos de la agricultura. (Julio 22 de 1.937, M. de 1.938).

26.—... Mas no puede llegarse a la misma conclusión negativa anterior en cuanto al artículo 64 de la Ordenanza.... En efecto, esta disposición municipal, al determinar bajo el epígrafe de *Artículos de consumo* una serie de productos agrícolas — café, azúcar, papas, cebollas, etc., — aplica un impuesto de cinco céntimos de bolívar y por un peso también determinado, a cada uno de ellos al ser ofrecidos al consumo, resultando de este modo sendos gravámenes especiales contrariamente a lo estatuido en la Constitución Nacional que sólo permite impuestos municipales sobre tales productos cuando éstos los padezcan bajo la forma de las patentes de los detalles de comercio en que sean ofrecidos al consumo, conjunta o exclusivamente. (Marzo 23 de 1.939, M. de 1.940).

*V. Elecciones.— Importación.— Impuesto sobre el Tránsito.*

## IMPUESTO SOBRE EL TRANSITO

1.—Que si bien es cierto que el nombre del impuesto mencionado parece apartarlo de las prohibiciones constitucionales, es también una verdad incontrovertible, que no es el nombre, sino la naturaleza misma de la cosa la que fija y determina su modo intrínseco de ser, y que en este caso, cualquiera que sea el nombre del impuesto, es lo cierto que su resultado no es otro que el gravamen del café y del cacao del país, gravados antes con impuestos nacionales, como también grava los efectos y mercancías que en su mayor parte van de tránsito para la República de Colombia y para los Estados de la Cordillera. (Junio 10 de 1.876, M. de 1.877).

2.—Que no pueden los Estados, ni autoridad alguna, imponer contribuciones, ni restricciones de ninguna especie, so-

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

bre frutos, mercancías, víveres, animales o efectos que se transporten de un punto a otro del territorio, ni gravarlos antes de haberse ofrecido al consumo, y que la Ley de Rentas del Estado.... impone un derecho de diez bolívares por cada res vacuna que se introduzca al Estado.... un impuesto de trece bolívares por cada carga de mercancías de efectos extranjeros y otro de cincuenta bolívares por cada carga de aguardiente que se introduzca en el referido Estado.... por lo que queda insubsistente la mencionada Ley de Rentas. (Abril 21 de 1.881, M. de 1.882).

3.—Como se ve claramente por esas disposiciones se establece el impuesto de cuatro bolívares por res, no sólo sobre los ganados del Estado que hayan de ser transportados a otro punto, sino se gravan también los de cualquier otro Estado que pasen por aquél, siendo suficiente para sujetarlos a la contribución que dilaten en su tránsito, por territorio del Guárico un término de quince días.... por lo que el Decreto colide con la Constitución. (Abril 23 de 1.881, M. de 1.882).

4.—Que para que este impuesto tuviese el carácter de municipal debería gravar indistintamente a todos los industriales de transporte en caballerías del Distrito San Cristóbal, cualesquiera que fuesen las vías porque trajinasen, repartiendo así el impuesto con proporcional igualdad entre dichos industriales, según la importancia mercantil de cada cual, medida por el número de caballerías empleadas en su tráfico.

Que pechándose a los industriales que trajinan por esa vía, que es la de Cúcuta, y no a los que trajinan por otras vías, así cuando salen del Distrito como cuando entran en él con sus vehículos cargados, se ha establecido en el hecho un derecho de exportación, contrariando el artículo 136 de la Constitución Nacional, que la declara libre y un derecho de importación que a tenor del número 14 del artículo 13 de la misma Constitución, solo puede ser establecido por el Gobierno Nacional.

Que al pechar las caballerías que salen con cargas del Distrito, lo que implica que su contenido no va a consumirse en él, se han sujetado a contribución antes de haber sido ofrecidas al consumo; y esto está en contradicción con el N° 11 del artículo 13 de la Constitución, que lo prohíbe.

Que limitándose el impuesto a las caballerías de transporte por una sola de las varias vías del Distrito San Cris-

tóbal, se establece una desigualdad absoluta respecto de los servicios y contribuciones que deben prestar los trajinantes, pues unos pagan y otros no pagan el impuesto dicho...lo que contradice el principio de la igualdad. (Abril 29 de 1.897, M. de 1.898).

5.—Que según el artículo 2º. de la Ordenanza Municipal del Distrito Sucre...las maderas de tinte o sus productos, como palo de mora, palo brasil, guayacán, mangle, dividive, etc., y el carbón vegetal; así como las piedras calcáreas, tierras, minerales y el asfalto, y también las parásitas están sujetas al pago del impuesto de doce y medio céntimos de bolívar, diez céntimos de bolívar y cuatro bolívares que allí se determinan; y que ese impuesto lo pagan las respectivas especies no por otra razón que la de su tránsito, una vez que solo recae el gravamen sobre los artículos destinados a puertos de dentro o fuera de la República, colide con el artículo 13 inciso 12 y artículo 136 de la Constitución Nacional. (Julio 29 de 1.897, M. de 1.898).

6.—Que el artículo 7º. de la Ley de Rentas del Estado Cojedes establece un impuesto de cuatro bolívares sobre los ganados que se críen o ceben en el Estado al extraerlos fuera de él.

Que la Resolución Ejecutiva del mismo Estado de fecha 2 de octubre de 1.916, dispone que los ganados, guiados de tránsito por dicho Estado, como los que vengan directamente a él, serán considerados como de consumo cuando permanezcan por más de noventa días en su jurisdicción, y sujetos al impuesto de la expresada ley.

Que tales disposiciones son contrarias a lo estatuido en la base 11 del artículo 19 de la Constitución Nacional, según la cual los Estado se obligan a no establecer impuestos sobre los ganados productos y efectos que allí se determinan, antes de ofrecerse en ellos al consumo. (Febrero 13 de 1.922, M. 1.923).

7.—Que la libertad de transitar sin pasaporte otorgada en la garantía 7ª. del artículo 22 de la Constitución no es ilimitada, pues debe ejercitarse según la letra de la misma garantía "observando para ello las disposiciones legales", siendo de advertir que el requisito del permiso ordenado en el artículo 511 de la Ley de Aduanas, se conforma al espíritu y le-

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

tra del artículo 21 de la Constitución, que da a las Cámaras Legislativas Nacionales la atribución de "legislar sobre todo lo relativo a la seguridad de los puertos y costas marítimas". (Agosto 2 de 1.922, M. de 1.923).

### IMPUESTO TERRITORIAL

1.—No ha mencionado el Asesor Jurídico de... ningún precepto de la Constitución Nacional con la cual colida el impuesto territorial en referencia, y mal podría haberse citado precepto alguno de esta índole pues no existe en nuestra Carta Fundamental ninguna prohibición de gravar las tierras; y aun respecto de los productos de la agricultura y de la cría al referirse a las facultades impositivas de las Municipalidades, solo prohíbe gravarlos con *impuestos especiales*, o sea considerados estos productos en sí mismo, y como tales. Por lo tanto no puede calificarse de inconstitucional la sola repercusión que indirectamente pueda tener sobre los productos de la agricultura y de la cría un impuesto directo sobre la tierra; y mucho menos puede ser un alegato de inconstitucionalidad de este impuesto la conducta meramente presunta del terrateniente para con sus pisatarios o colonos, con motivo de la aludida contribución.

...Porque en cuanto a lo constitucional, por grande que sea el perjuicio que se derive de un impuesto, si éste no choca con una disposición expresa de la Carta Fundamental de la República, no sería anulable por ese respecto. (Marzo 13 de 1.939, M. 1.940).

### INSTRUCCION PUBLICA

1.—Que existen en el Código de Instrucción Pública artículos que vulneran la libertad de enseñanza, al extender su radio de acción a la enseñanza privada, respecto de la cual no cabe otra reglamentación que la concerniente a la higiene, moralidad y orden público; y otros que menoscaban también otras garantías constitucionales.

Que los artículos 5, 6 y 7 del referido Código coliden con la garantía 12 del artículo 22 de la Constitución Nacional, porque someten la enseñanza privada a la vigilancia del Minis-

terio de Instrucción Pública, con fines restrictivos de la libertad de enseñanza y que limitan los estudios privados.

Que los artículos 13 y siguientes hasta el 17 del mismo Código coliden con la garantía constitucional de la libertad de enseñanza, porque establecen restricciones al principio constitucional al imponer programas y prescripciones referentes a los exámenes de los institutos particulares; y el artículo 61 colide igualmente con la garantía enunciada al monopolizar en favor del Estado el establecimiento de las Escuelas Normales para la formación de maestros y viola el principio constitucional de la igualdad.

Que los artículos del expresado Código desde el 297 al 305 están en colisión con la garantía 12 del artículo 22 de la Constitución Nacional, porque en todos ellos se reglamenta la enseñanza privada en una forma que no es la de conservación de la higiene, moralidad y orden público, y se infringe, por tal razón el cánón constitucional de la libertad de enseñanza.

Que los artículos 115 y 116 coliden con la garantía de la libertad de enseñanza porque restringen la enseñanza privada sometiéndola a reglamentaciones embarazosas; y los artículos 139 y 183 al establecer un privilegio en favor de las Universidades en materia de grados académicos, coliden igualmente con el principio constitucional de la igualdad.

Que el párrafo único del artículo 295 del propio Código, hace ilusorio el beneficio concedido de la habilitación de estudios, desde luego que solo lo acuerda a los que hayan estudiado conforme a las prescripciones del Código, y viola en consecuencia la garantía de la libertad de enseñanza.

Que de los otros artículos del Código de Instrucción Pública, denunciados por el Procurador General de la Nación, el 124 está en colisión con la garantía de la libertad de enseñanza, en cuanto limita el número de las Universidades y Escuelas, fuera del cual, ni el Estado, ni los particulares podrán fundar otras. El artículo 125 colide también por someter un ramo de estudios, el de las Ciencias Eclesiásticas, a la Universidad, y el 126 porque prohíbe a la Universidad de Los Andes enseñar Medicina, y otras Ciencias, fuera de los tres ramos de estudios que le señala. El artículo 96 también colide, porque el examen de diciembre es obligatorio para todos los



## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

colegios públicos y privados; lo mismo el artículo 263 porque restringe a los institutos denominados "Escuelas de Comercio" la enseñanza mercantil; además, este mismo artículo y los siguientes hasta el 269 no se refieren solamente a las escuelas públicas, y están por tanto en colisión, como también los artículos 2º. y 4º., el primero, porque denomina privada a la instrucción obtenida en planteles particulares que han cumplido los requisitos de la Ley, y el cuarto, porque somete la enseñanza de los Estados y Municipios a las mismas restricciones de programas y textos, violatorias del principio constitucional de la libertad de enseñanza.

Que no están en colisión con la Constitución Nacional los artículos 84 y 89 y siguientes hasta el 95, pero si lo están el 122 y el 169, por cuanto sujetan a inspección todos los institutos de enseñanza aun particulares, con fines que no son los de conservación de higiene, moralidad y orden público. En cuanto a los artículos del Libro V, desde el 221 hasta el 270 también están en colisión con la garantía de la libertad de enseñanza, por cuanto aparece que la que se relaciona con las Bellas Artes, Artes y Oficios, Agricultura, Cría y Veterinaria y demás ramas a que se contraen dichos artículos, solo pueden darse en los Institutos Oficiales allí determinados, lo cual se deduce, no solo de la redacción de los artículos 221, 247, 262 y 270, sino también del argumento *a contrario sensu* deducido del artículo 297 en el cual se dice, que en los planteles de enseñanza privada solo se pueden cursar válidamente las materias correspondientes a la Enseñanza Primaria, a los Cursos Preparatorios, Filosóficos y Mercantil y a la enseñanza especial de la mujer, de donde se desprende claramente que la enseñanza de las materias especiales dichas no son de libre enseñanza y en consecuencia, infringen los citados artículos la libertad garantizada por la Constitución y coliden con ella. También coliden los artículos 205 al 220 porque reservan a la Escuela de Ingeniería la facultad de enseñar las materias necesarias para optar a los Títulos de Agrimensor Público, Ingeniero Civil y Arquitecto.

Que denunciada implícitamente como ha sido por el Procurador General de la Nación la colisión de todos los artículos del Código de Instrucción Pública con la Constitución Nacional, la Corte encuentra además que también coliden con el

principio de la libertad de enseñanza los siguientes artículos: el 37, por cuanto restringe la libertad de ser maestro, lo mismo el 38 y 42; el 41, en cuanto da facultad al Ministro de Instrucción Pública de inhabilitar para ejercer el magisterio en casos que no determina, pero que desde luego se observa que son diferentes del de la inhabilitación proveniente de condenación a presidio; el 78, por cuanto monopoliza en favor de los Colegios Federales la Enseñanza Secundaria de validez académica; el 100, por cuanto en materia del grado de Bachiller incurre en restricciones semejantes a las que ya se han dicho con respecto al artículo 139, y por iguales razones está viciado el artículo 101. (Diciembre 14, 1.914, M. 1.915).

2.—Que siendo colectivos los exámenes de Instrucción Primaria según lo dispone el artículo 4º. del antedicho Reglamento especial, no se concibe cómo el aspirante que, por haber sido aplazado está en el deber de presentar nuevo examen, previa repetición de los estudios del último grado de enseñanza, pueda rendir uno individual, con prescindencia de la ley que en materia de Instrucción Primaria solo admite los exámenes colectivos, ni menos en la oportunidad que a él le plazca elegir, con prescindencia igualmente del texto legislativo según el cual dichos exámenes colectivos solo pueden efectuarse en los meses de enero y julio. (Agosto 2 de 1.929, M. de 1.930).

3.—En el caso que se presenta a la Corte se han confundido las disposiciones que alteran o modifican la capacidad propiamente dicha de la persona, capacidad que es la aptitud para ser sujeto activo o pasivo de relaciones jurídicas determinadas, y que está regida por expresas calificaciones específicas de la Ley, con las disposiciones de disciplina que determinan causas privativas, impuestas por ciertas instituciones para poderse formar parte de ellas, tales en el caso que se estudia, las instituciones universitarias para la calificación de Profesores de la Universidad Central de Venezuela.

La disciplina es una regla de orden y método en el caso presente que deben observar los titulares universitarios o doctores para poder enseñar en Institutos Universitarios. La disciplina mira dos clases de circunstancias: unas dogmáticas, fundamentales que radican en la capacidad suficiente del

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

individuo para poder aspirar a un cargo de Profesor; reglas dogmáticas que definen la capacidad de cada persona, y las cuales no pueden ser cambiadas de manera alguna por reglamentaciones internas, ya se refieran esas reglamentaciones a institutos privados o a Institutos públicos; las otras, son reglas de simple gobierno interno, que sí pueden ser cambiadas libremente por los Reglamentos, caso de que la Ley no las señale, ya estableciendo un precepto prohibitivo de interés para las instituciones o ya un precepto ampliativo de facultades. En el primer caso, siempre que no vayan contra el orden público, y , en el segundo, siempre que la Ley contemple una autorización expresa o implícita.

Para que la causa privativa de un derecho, se le asigne la característica de modificativa de la capacidad, es necesario que radique en deficiencias, vicios o anormalidades del sujeto, y en el caso contemplado, el artículo 88 del Reglamento de la Universidad Central de Venezuela, no conlleva ninguna de esas características, por lo que no puede considerarse como disposición reglamentaria modificativa de la capacidad individual, sino como una norma disciplinaria o de gobierno interno de la Universidad Central de Venezuela, creada por la propia Ley o por los órganos competentes del Instituto, para interés educacional. El artículo 88 del Reglamento de la Universidad Central de Venezuela, no ha establecido, sino una norma de gobierno, de disciplina interna de la Universidad Central, que en nada altera las normas de disciplina dogmática o fundamentales que determinen la capacidad individual.

Aun contemplando las relaciones constitucionales y las legales, podríamos en términos generales, citar por vía de ejemplos, los casos, cuando la Constitución establece como garantía del individuo "la libertad de industria y de comercio", principio dogmático inalterable, y una Ley ordinaria señala que para ejercer el comercio del tabaco, se necesitan requisitos especiales. Estos requisitos especiales, indicados por la Ley ordinaria, no determinan en manera alguna, una incapacidad del individuo, propiamente dicha, para ejercer el comercio del tabaco, sino que solo hay aquí —frente a frente la igualdad ciudadana— un conflicto de intereses entre personas capaces, que se resuelva mediante una regla precisa, reglamentaria, en interés fiscal. Es una norma de gobierno, establecida por el régimen

fiscal, pero nunca una norma que ataca la capacidad del individuo para ejercer el comercio del tabaco. Así mismo establece la Constitución la garantía de la libertad de tránsito, pero una Ley ordinaria, prohíbe que no se pueda transitar por las calles desnudo o de otra manera indecorosa. Esta última regla, en nada altera la capacidad individual sino que integra una norma de gobierno en resguardo de la sociedad, de la moralidad pública y de la decencia ciudadana.

Vemos, pues, la diferencia que existe entre una norma que determina, propiamente, una incapacidad, y una norma que implica una simple disciplina o de gobierno, de una institución determinada y que de manera alguna presenta caracteres de destrucción o disminución a los términos constitutivos, como dogmáticos, de la capacidad individual.

Son precisamente, en referencia a los Institutos Públicos, esas normas de disciplina, de gobierno o internas, las que marcan las características reglamentarias de la Ley que con tales Institutos se relacionan, expresando de manera precisa las intenciones del legislador que no fueron posible determinar, ora en la Constitución, ora en la Ley misma. (Noviembre 26 1.940, M. 1.941).

4.—La cuestión de la enseñanza ha sido materia asaz debatida en el decurso de los tiempos, tanto que, de simple especie supeditada a conceptos superiores, vino a convertirse, por fuerza de las circunstancias, en una figura condigna jerarquía erigida en el primer plano constitucional de casi todos los países

Ya en la "República de Platón" aparece un sistema de educación común suministrada por el Estado e impartida a todos los niños. Y en la "Política de Aristóteles" preconizase digna "una educación adecuada" como necesaria a las funciones del gobierno y a las normas de gobernar.

Mas fué en Roma donde apareció la llamada "libertad de enseñanza". "Entre nosotros —escribe Cicerón,— la educación no está regulada por las leyes, ni es pública, ni común, ni uniforme para todos (De República, Iv, 3º.)

Con todo, algunos emperadores romanos se dieron a la tarea de ensayar cierta política docente, que no llegó a implantarse con contornos definidos porque advino después el ingente poder de la Iglesia que en la edad Media monopolizó todas las actividades al respecto. Toda otra autoridad quedaba ex-

cluída en la materia. Eran los prelados quienes otorgaban licencias para enseñar; y la facultad de conferir grados académicos se obtenía por la disposición de los Papas. De allí que las gloriosas Universidades nacidas a la sombra de los claustros, se constituyeran en dueñas únicas del saber y en depositarias de la ciencia, hasta que la reforma de Lutero, proclamando el libre examen, confiriera al Estado la dirección suprema de la educación, conservada por éste a través de la llamada Escuela del Derecho Natural del siglo XVII y de la filosofía enciclopedista del siglo XVIII.

Por último, se llega a los Estados constitucionalistas, y la enseñanza se bifurca entonces en una cuestión social, de aspectos económicos y éticos y de facetas pedagógicas y prácticas. Entre éstas se encuentra la que impone al Estado la obligación de enseñar por medio de escuelas oficiales, y la que lo autoriza a reglamentar e inspeccionar la enseñanza, en cuanto concierne a los establecimientos particulares abiertos al público.

Y ya aquí se está frente al problema que ahora se discute:

¿Tiene o nó el Estado el derecho de intervenir en todo lo relacionado con la enseñanza privada, esto es, suministrada en institutos particulares, en la forma y medida establecida en la Ley de Educación Nacional vigente?

Para resolver la cuestión, de acuerdo con el ordenamiento constitucional venezolano, precisa determinar el alcance de la facultad de legislar reservada al Poder Federal en el Pacto de la Unión, alcance que fácilmente puede determinarse considerando en primer término las características esenciales de toda Ley. Y puesto que las leyes, en nuestro sistema constitucional, poseen ínsitamente el atributo de la generalidad —dentro de su respectiva órbita— es obvio que el Poder Legislativo, dueño como es de la facultad de legislar sobre educación nacional (artículo 77, inciso 21), puede ejercer en el punto los poderes inherentes a dicha facultad.

Ahora bien, ¿qué quiere decir la garantía de la libertad de enseñanza? ¿Cuál es su alcance? ¿En qué consiste?

Los impugnadores de la Ley de Educación responden diciendo que esa garantía implica la libertad absoluta, ilimitada, irrestricta, sin trabas, sin obstáculos, sin impedimentos, sin cohibiciones; exenta de todo control, de toda vigilancia, de toda inspección. Con tales atributos, la libertad de enseñanza pue-

de enseñorearse sobre las garantías constitucionales, al punto de erigirse en la más soberana deidad...

Pero, nó! De ser así, el Estado dejaría de cumplir uno de sus atributos esenciales, uno de sus fines permanentes, ya que no es posible la autonomía política de una país sino mediante la culturización de sus miembros, iniciada en la escuela primaria con la obligatoriedad de la instrucción, deber que comporta para el Estado el derecho de intervenir directamente en la materia.

Cuando la soberanía popular garantiza, por órgano del constituyente la libertad de enseñanza, no autoriza que en Venezuela se enseñe "lo que a bien se tenga y de la manera como se quiera", ni que la enseñanza se imparta de manera desenfrenada y arbitraria; lo que hace es prohibirle al legislador el otorgamiento de privilegios y prerrogativas en la materia; el establecimiento de preceptos que comporten el derecho exclusivo a favor de cualesquiera personas o instituciones, incluso el propio Estado, para enseñar; lo que hace, en síntesis, es prohibir el monopolio; pero de ninguna manera, tal garantía impide al Estado disciplinar la enseñanza en forma conveniente al interés social, siempre que se trate a todos por igual; siempre que todos los institutos docentes, ya sean del Estado o de particulares, estén sometidos a la misma regulación.

Porque el Estado es un todo armónico que tiende a la felicidad general. No se concibe que el Estado, persiguiendo ese fin, pueda regular para si el juego de sus actividades en materia educacional, estableciendo requisitos para el ejercicio de la función docente que le compete, y reglamentando los estudios por él suministrados; y, en cambio, no le esté permitido intervenir en la enseñanza impartida por los particulares, para someterla a la misma regulación, al mismo control y a las mismas exigencias establecidas para sus propios institutos. Esto querría decir que, en materia de educación, el Estado no tiene los mismos derechos que los particulares, lo cual es una concepción absurda, un contraprincipio repugnante, pues siendo el Estado, precisamente, quien debe regular las actividades de todos sus miembros, no se explica como las suyas propias puedan estar supeditadas a éstas.

Además, la garantía de la libertad de enseñanza, no sufre lesión alguna cuando su ejercicio es regulado, conforme a normas que alcanzan a todo el grupo social, en beneficio y pa-

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

ra seguridad de todos los administrados. Se menoscabaría, si, esa garantía, si el legislador dispusiera que los institutos privados están exentos de toda regulación, de todo control, cuando los del Estado, por el contrario, deben sujetarse a los trámites establecidos por la Ley. Más que absurda, la legislación que tal dispusiese, subvertiría todos los principios, sometidos así a un regimen anárquico. Entonces sí se habría caído en el extremo temido por los impugnadores de la Ley de Educación; en el monopolio de hecho que surgiría de la desigualdad de obligaciones por parte del Estado y de los particulares. Nadie se sometería de buen grado al cumplimiento de trámites y requisitos, obligatorios en los institutos del Estado, si la enseñanza puede obtenerla en los institutos privados, libre de toda cortapisa.

La libertad de enseñanza no es, en puridad, un derecho genérico, sino una forma específica, más bien, una modalidad de algunos derechos individuales, como la libertad de trabajo, la libertad de expresión, la libertad de reunión, que, por su importancia, fueron considerados siempre como *desideratum* de las aspiraciones sociales. De ahí que las Constituciones los hayan establecido, erigiéndolos en "estado de derecho", cuyas normas, permanentes y firmes, requieren el más profundo respeto. Pero esos derechos no pueden ejercitarse *al libitum*. Su ejercicio debe ser reglamentado, el de unos, por la misma Constitución; el de otros, por la Ley; y el de alguna —como el de tránsito— por ordenanzas de carácter municipal. Porque hay diferencias enormes entre unos y otros, esto es, en la importancia y la significación de ellos. Es obvio que no puede establecerse la policía de las ideas como se establece, por ejemplo, la policía del tráfico. Empero, ello no podría hacerse en lo tocante a la libertad de prensa, que es un aspecto de la libertad de pensamiento.

La reglamentación de aquellos derechos que en su ejercicio pueden comportar la obstrucción de unos por el abuso de otros, requiere una armonización perfecta; y la finalidad primordial que lleva esa armonización es asegurar a cada uno la plenitud de sus derechos en la medida que no afecte los derechos de terceros ni los de la sociedad; porque "el derecho de nuestros tiempos no tiene como única finalidad el hombre atomísticamente considerado, sino que admite la presencia de un derecho en la sociedad orgánicamente considerada con una per-

sonalidad que le permite también tener voluntad jurídica y actual, en el campo de la convivencia". De ahí que la reglamentación de los derechos debe siempre ser "adecuada a su fin".

En el caso de autos, está en juego el problema de la libertad de enseñanza, planteado desde el punto de vista constitucional; pero, se le enuncia de un modo fragmentario y parcial, parcial en la doble acepción del vocablo. De esta manera, se desfigura y desnaturaliza el concepto, porque con la expresión "libertad de enseñanza", se pretende abarcar el problema constitucional, pero sin los aspectos morales y sociales contenidos en él. Porque la expresión "libertad de enseñanza" no encierra un concepto aislado; por el contrario, comprende dos derechos perfectamente delimitados, y, bien correlativos, contradictorios algunas veces: tales son el derecho de enseñar y el derecho de aprender.

Antes se ha dicho que el derecho de enseñar es una forma específica del derecho genérico de trabajar; y así es, en efecto. Enseñar no es más que el ejercicio de una profesión o de un oficio. Y si ha merecido tanta preeminencia en la historia constitucional es sencillamente porque había de liberar a la enseñanza en los países civilizados de la gran influencia del dogma. Solo así se explica que no siendo sino una modalidad del trabajo, se le haya erigido en una figura autónoma, pareada en la Constitución con los derechos superiores de donde se deriva. Tanto es así que tan importante como enseñar es el derecho de curar, ya que la sociedad no puede estar más interesada en la cultura que en la salud de sus miembros. Pero, hay una diferencia inmensa entre los dos: más urgente, más importante que el derecho profesional del médico para ejercer su misión, o el del docente para ejercer la suya, es el derecho que el hombre tiene a la salud y que el niño tiene a la libre expansión de su personalidad.

"Sería curioso —ha dicho un pensador americano— que so pretexto del derecho de curar los médicos pudieran dañar la salud de su paciente, pudieran alterar su anatomía, pudieran impedir el normal funcionamiento de su organismo". Y lo que se está sosteniendo ahora se parece mucho a esa absurda superioridad del derecho de ejercer su profesión por parte del médico sobre el indudable y fundamental derecho que



tiene cada individuo a la salud. El derecho que pueda tener el que enseña para ejercer su profesión, que sería estrictamente la llamada a enseñar, es insignificante frente al derecho que tiene el niño al desarrollo de su personalidad sin deformación alguna. El derecho de aprender es el fin y el de enseñar es el medio que le está subordinado.

“También los padres chinos pudieron invocar la libertad de imponer a los pies de sus hijos el borceguí deformador, con igual derecho que lo invoca esa pretensión de deformar el espíritu del niño en la edad que, por ser tierna, admite todas las deformaciones, y en vez de respetar los derechos del niño, que ya son un evangelio laico, la personalidad del niño, que es el derecho que tiene la sociedad a la cultura y al proceso integral se le pretende deformar, invocando el ejercicio de una profesión que al fin y al cabo es tan lucrativa, por noble que sea su finalidad, como cualquiera otra profesión, puesto que hay mucha gente que vive de ella.

Por otra parte, la libertad de enseñanza, bien se le considere desde el punto de vista del derecho de enseñar, o bien como expresión del derecho de aprender, constituye a todas luces un aspecto particular, de la libertad de opinión, es decir de la libertad de comunicar a los otros lo que se sabe, lo que se piensa y lo que se cree; y ésta, como todas las libertades, tiene por límite la libertad ajena. A nadie se le ocurriría negar la capacidad del Estado para reglamentar la libertad de opinión expresada por medio de la prensa; y, en efecto, existen leyes reglamentarias de esa garantía. Síguese de aquí que, en tratándose de la libertad de enseñanza, que no es sino una modalidad de aquélla, el Estado puede y debe intervenir para reglamentarla, pues lógicamente lo que es verdad para el todo lo es para sus partes.

Por último, la libertad de enseñanza implica la libertad de reunión, pues sin ésta aquélla no podría ejercitarse: nadie podría aprender ni enseñar —por lo menos en la faz primaria— sino mediante la comunicación personal entre aprendiz y maestro.

Ahora bien, la libertad del trabajo; la libertad de pensamiento manifestado de palabra, por escrito o por medio de la prensa; y la libertad de reunión —derechos genéricos en los cuales está comprendido el específico de enseñar— tienen li-

mitaciones impuestas por la misma Constitución. No se comprende, por tanto, cómo la parte puede ser intangible si el todo no lo es.

Por ello, expresa Duguit: "Si es cierto que la libertad de enseñanza debe ser, indiscutiblemente, reconocida con todas sus consecuencias, no lo es menos que, como todas las libertades, debe ser reglamentada por el Estado, que puede y debe establecer ciertas restricciones para su ejercicio, restricciones que no pueden tener otro fundamento ni otros límites que los impuestos a las demás libertades. El Estado puede y debe, por lo tanto, restringir la libertad de enseñanza en la medida que sea necesario para proteger y garantizar los derechos individuales de todos". Y agrega: "Puede el Estado exigir de aquellos que quieran abrir una escuela o dedicarse a la enseñanza ciertas condiciones de capacidad profesional que el propio Estado se reserva determinar y acreditar? Es evidente que este derecho del Estado no puede ser controvertido. De la misma manera que para ciertas profesiones (abogados, médicos, farmacéuticos) exige el Estado condiciones de capacidad acreditadas por diplomas o títulos expedidos por el mismo, parece lógico que pueda y debe exigir de aquellos que dirijan una escuela o se dediquen a la enseñanza, además de ciertas garantías de moralidad, condiciones indudables de capacidad profesional, pedagógica y científica".

La Corte considera que en las impugnaciones dirigidas contra la Ley de Educación Nacional, se desfigura y adultera el concepto que informa la libertad de enseñanza y la intervención del Estado en lo tocante a su reglamentación, considerándosele como atentatoria contra los derechos individuales, como violatoria de la garantía constitucional, porque según los impugnadores, tienden a absorber las actividades de los particulares, y a constituir, por ende, un monopolio a favor del Estado. Craso error. El monopolio significa, en materia educacional, el derecho exclusivo de impartir la enseñanza; y la Ley de Educación vigente, objeto de las censuras en estudio, lejos de atribuir al Estado el privilegio de enseñar, con exclusión de los demás, preconiza y consagra la libertad, en el punto. "El Estado venezolano considera la educación como un proceso integrador del individuo desde el punto de vista de su desarrollo biológico y de su desenvolvimiento mental y moral.

Como fines primordiales el Estado asigna a la Educación pública los de levantar progresivamente el nivel espiritual y moral de la Nación venezolana, adiestrar a los ciudadanos para el desarrollo de su capacidad productora, intelectual y técnica y fortalecer los sentimientos de cooperación y solidaridad nacional”, proclama el artículo 1° de la mentada Ley; concepto éste complementado con el contenido en el artículo 2°: “La enseñanza es libre, por lo cual toda persona tiene facultad de fundar cátedras o establecimientos docentes para enseñar en ellas, sin más limitaciones que las contenidas en la Constitución de la República”.

Y es porque habiendo libertad para adquirir la enseñanza, los ciudadanos pueden elegir a su arbitrio entre todos los establecimientos que la impartan, así del Estado como de particulares, aquél o aquéllos que más les satisfagan por su reconocida eficiencia. Sin contar con que la competencia que surja entre esos institutos ha de repercutir forzosamente en favor del conglomerado social, ya que tendrá la virtud de despertar una loable emulación que habrá de traducirse en el mejoramiento de los sistemas practicados. Y es obvio que esa competencia no podría apoyarse sino sobre la más absoluta igualdad en cuanto a las garantías oficiales, pues de otra manera se atentaría contra uno de los principios básicos del gobierno democrático.

Y puesto que es misión natural del Estado procurar el bienestar general y la prosperidad de los administrados, es lógico que él intervenga en la organización de la enseñanza, con derecho y por deber, a fin de satisfacer las aspiraciones ciudadanas, consagradas por la Ley, de enseñar y aprender en la forma más adecuada, atendiendo a que la instrucción sea adquirida por todos, siquiera en el mínimo indispensable; y sobre todo velando porque la educación no sea desvirtuada en sus fines naturales, cuales son las convivencia y solidaridad entre todos los componentes del núcleo social. En virtud de estas obligaciones, el Estado, a la vez que promueve la creación de establecimiento privados de educación, crea los suyos propios y en todo debe velar por el orden y la moralidad, por la diversificación de las enseñanzas, y por la capacitación de los individuos para desempeñarse luego como miembros de la sociedad. En consecuencia, el Estado tiene el derecho y el deber de ejer-

cer el control de eficiencia sobre los establecimientos educacionales y de procurar la unidad de la enseñanza impartida, a fin de formar personalidades armónicas dentro de la colectividad, compenetradas de sus deberes humanos y coayuvantes a la armonía que debe existir entre sujetos de una misma nación, finalidad ésta que el constituyente patrio ha perseguido al establecer que la educación cívica debe inspirarse necesariamente en el engrandecimiento nacional.

Puede además, el Estado imponer normas directivas de perfeccionamiento a los institutos docentes, lo que también tiene fundamento en nuestro país, pues en el Parágrafo 9° del artículo 15 de la Constitución Nacional, se ha establecido la obligatoriedad de la instrucción primaria, lo cual comporta el derecho para el Estado de fijar el minimum indispensable para adquirir la debida capacitación ciudadana y de supervigilar, por medio de funcionarios especiales y mediante exámenes controlados por el Consejo Técnico de Educación, la manera de impartir sus enseñanzas los maestros, así sean nacionales, estatales, municipales o federales, sin distinción alguna.

Tan cierto es esto, que ya la doctrina se ha venido pronunciando en el sentido de reconocer a la educación las características de un servicio público, en virtud de la obligación que tiene el Estado —expresión jurídica de la sociedad— de procurar a sus administrados el mayor beneficio dentro de la igualdad más completa. Porque, precisamente, el significado de la libertad de enseñanza, es la prohibición del monopolio, del exclusivismo, de los privilegios en la materia; de ninguna manera significa esa libertad la renuncia por parte del Estado a la facultad inmanente de que está investido para regular la educación con arreglo a los superiores intereses del país.

En este sentido, es evidente que cuando se trata de verificar la extensión de las consecuencias del acto educativo en el espacio y en el tiempo, su naturaleza fija y uniforme y las condiciones de irreparabilidad que siempre lleva aparejadas, se observa fácilmente que la naturaleza de ese acto se identifica con el acto público, conforme a la definición y alcance de éste, ya que de él se derivan las más importantes consecuencias para la sociedad. Por donde se sigue que, bajo este aspecto se justifica ampliamente, también, que la gestión, vigilancia y organización de la enseñanza corresponde al Estado.

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

Pero, esto no quiere decir, en modo alguno, que el Estado se valga de la escuela, como un medio de poder político, para mantener su autoridad, absorbiendo las actividades del individuo. De ninguna manera; pues ello, si se explica perfectamente en los Estados totalitarios, en los que el gobierno está en manos de una clase determinada, no tiene razón de ser en un Estado de régimen constitucional democrático, como es el nuestro. Allí donde no gobierna sino una minoría organizada, es obvio que la educación, dirigida por el Estado, está al servicio de tales intereses, y, en consecuencia, no satisface ni puede satisfacer los intereses de los demás grupos sociales que componen la Nación: sólo aprovecha a la clase dominante. Pero en los Estados democráticos, que no están basados en una concepción unitaria de la sociedad, por la desigualdad de situaciones y de agrupaciones humanas, la intervención estatal tiende más bien a procurar y mantener la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos.

Las diferentes agrupaciones en los Estados democráticos, que tienen necesidades, ideas y tendencias particulares, y el interés colectivo que exige soluciones satisfactorias para la totalidad de los ciudadanos, transfieren al Estado la función educacional de la cual se derivan consecuencias notables, ya que siendo éste la expresión soberana de la sociedad, su poder, colocado por encima de los grupos particulares, puede asignar y asigna a la educación fines generales, de acuerdo con la naturaleza de los individuos, sorteando las diferencias, y sustrayéndola a las pretensiones parciales, políticas y religiosas de los diferentes grupos y de los ideales secundarios de sectas y partidos existentes dentro de la gran comunidad nacional. Sólo así actuando de la manera expuesta, es decir, como regulador de todos los grupos en que se divide la sociedad, es como puede el Estado asumir y desempeñar el gran papel que le corresponde en la educación, y convertir la lucha en armonía, mediante una síntesis de todos los elementos de desintegración, con la consiguiente subordinación del interés individual al interés colectivo.

Ahora bien, por la Ley impugnada el Estado no asume el monopolio de la educación en Venezuela, sino que señala la manera como deber ejercitarse el derecho de enseñar; fija el mínimo de educación que los individuos deben adquirir, mediante

programas especiales; organiza el control por medio de pruebas y exámenes; crea los órganos necesarios para hacer efectiva y eficiente la educación; e indica los fines generales perseguidos por la sociedad venezolana con su sistema educativo, distintos de los fines particulares de cada individuo o grupos de individuos, fines que son obligatorios para todos porque de ellos depende el progreso y estabilidad de las instituciones patrias y el porvenir mismo de la Nación.

....Precisamente, la libertad de enseñanza se ha instituído para abolir monopolios seculares, para destruir exclusivismos odiosos; para construir y no para abatir; para sumar voluntades y no para disgregarlas. Fué el absolutismo lo que originó los derechos reputados como intangibles. Pero a medida que los pueblos se fueron percatando de los fines eminentes que les toca cumplir, la primitiva concepción, estrecha y rígida, fué cediendo el paso a las nuevas ideas y a los nuevos sentimientos, al punto de convertirse a la postre en provechosa convivencia.

....Más, la intervención es concepto distinto de la noción del monopolio. Una cosa es arrogarse el derecho exclusivo sobre la enseñanza y otra es intervenir en ella para regularla, estableciendo los requisitos indispensables, iguales para todos, sin distinción de personas ni de grupos, pues el mismo Estado queda sometido a ellos. De ahí que mientras el Estado o algún particular, cualquiera que sea la clase a que pertenece, no se arrogue el derecho exclusivo de enseñar, es ocioso hablar de violación de la garantía constitucional.

....En efecto, ningún sistema educativo ni teoría pedagógica alguna podrían fundarse en la idea de que se pueden lograr éxitos en lo docente dejando al niño que siga por sí mismo el sistema que su discernimiento le indique, y luego, verificar sus conocimientos al fin de los estudios. Basta considerar que, entonces, el discernimiento no existe. Y como el Estado debe responder de la educación de sus miembros cuando la legaliza con la expedición de títulos y Diplomas, es necesario que la siga de cerca, estableciendo al efecto un sistema adecuado de eficiencia pedagógica. La responsabilidad del Estado conlleva para con él la sujeción estricta y constante a todo lo largo de la educación.

....Así se explica por qué en el Derecho Constitucional

venezolano la libertad de enseñanza no es un derecho ilimitado de los ciudadanos. Así se explica por qué el Constituyente ha autorizado a las Cámaras Legislativas para reglamentar esa garantía, de la misma manera que lo ha dispuesto con respecto a las otras cuya naturaleza se permita.

...En estas refutaciones a la Ley se encuentran —cosa singular— las razones que asisten al Estado para legislar sobre exámenes en la forma que lo ha hecho. En efecto, si se acepta que los exámenes integrales para Certificados *NO oficiales* que emita un centro de enseñanza privado, escapan a la esfera de influencia del Estado, es sencillamente porque éste no asume sobre el particular ninguna responsabilidad. Su responsabilidad nace, precisamente, con el otorgamiento del Título Oficial. Si el Estado tiene el derecho de exigir el cumplimiento de los requisitos que considere necesarios en resguardo de la sociedad —cuya expresión es— cuando se le pide un Título Oficial que capacite al aspirante para ejercer las funciones que le son anexas, es porque sobre él recae toda la responsabilidad derivada del ejercicio de esa función por parte de su titular. En cambio, ninguna responsabilidad le acarrearía al Estado el ejercicio de una función que él no ha autorizado mediante el Diploma respectivo, y, en consecuencia, ningún derecho podría asistirle para imponer formalidades para el otorgamiento de ese Diploma, carente de carácter oficial. De allí que tal exigencia no la formule la Ley.

...La Corte observa: Cuando la Constitución Nacional dispone que “todos deben ser juzgados por las mismas leyes, gozarán por igual de la protección de éstas y estarán sometidos a los mismos deberes, servicios y contribuciones”, ha partido del concepto de que la libertad absoluta es imposible y, por ende, el principio sólo consiste en el derecho que tienen todos los ciudadanos a que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a otros, *en igualdad de circunstancias*, pues la verdadera igualdad consiste puramente en ser tratados de la misma manera todos cuantos se hallen en las *mismas situaciones*.

...En este sentido, obsérvase una confusión de conceptos sobre el particular. Cuando la Constitución autoriza el ejercicio de un cargo público remunerado conjuntamente con empleos en Academias, Hospitales, Institutos de Enseñanza,

etc., no está determinando el número de cargos de esta última clase compatibles con aquél; pueden ser varios o uno en las Academias; varios o uno en los Hospitales; varios o uno en los Institutos de Enseñanza; pero debe ser tan sólo uno en el otro ramo de la Administración Pública. La Constitución se cumple en todos estos casos, es decir, se cumple cuando se desempeñan a la vez dos destinos públicos remunerados, siempre que uno de ellos —o los dos— sean en Academias, Hospitales, Universidades, o Colegios; y, asimismo, cuando sean más de dos los de esta naturaleza. Pero no se cumple, cuando tratándose de dos cargos, ninguno se desempeña en Hospitales, Universidades, etc.

.... Tal vez si hubiera sido más conveniente reglamentar la materia en la forma propuesta por el peticionario; mas, estas son cuestiones de hecho y, como tales, escapan a la esfera de influencia de la Corte, a la que sólo corresponde, como se deja dicho, dictaminar acerca de la exequibilidad de las leyes.

.... Efectivamente, la jubilación es una de las instituciones de mayor contenido de humanidad y justicia; y se funda en la equidad, que ordena recompensar a quien ha consagrado lo mejor de su vida a la noble misión de difundir el saber y la cultura. Esto no se compadece con la disposición del artículo 95, que sólo considera como mérito para obtener el beneficio legal, el haber cumplido 65 años de edad, sin paramientos en que el concurso universitario pudo haber sido ganado no sólo poco antes de alcanzarse esa edad, sino después de cumplida; y en este supuesto, la jubilación es un privilegio ayuno de todo fundamento. Al conceder así una pensión vitalicia equivalente al sueldo que se habría devengado desempeñando la Cátedra, la Ley no se ajusta al precepto constitucional aludido, y, en consecuencia, carecen de eficacia los citados acápite del artículo 95.

.... Ciertamente, la Corte Federal y de Casación, es el soberano intérprete de la Constitución, con atribuciones exclusivas para anular *erga omnes*, las leyes que le repugnen y, en general, los actos del Poder Público que la violen; pero, los preceptos que establece no obligan indefectible y fatalmente al Supremo Tribunal a dictaminar de la misma manera. En efecto, la Corte, en orden a nulidades, totales o parciales, de Leyes, Decretos o Resoluciones vigentes, actos de las Legislatu-



## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

ras Estatales y de los Concejos Municipales, por causa de colisión, violación de las bases de la Unión Venezolana, de los derechos garantizados a los Estados y de su autonomía, ha establecido el criterio de que las correspondientes decisiones, entran a formar una legislación especial emergente del Poder Constituyente secundario que en tales materias ejercen ese Alto Tribunal. Por manera que los principios y razones consagrados en el antecedente han de tener aplicación en los casos que deban ser decididos legalmente pero, siempre que la Corte encontrare razones fundadas para cambiar de criterio, así lo hará, reformando o revocando el precedente y estableciendo el que debe regir en lo sucesivo, sujeto igualmente a la misma contingencia de rectificación.

Además, en este sentido, adviértese sin esfuerzo que la exposición y los alegatos aducidos al respecto por los peticionarios, contienen en sí mismo la razón que los enerva. Con efecto, por la Constitución de 13 de junio de 1.914, con cuyos preceptos se dijo que pugnaban las disposiciones del Código de Instrucción Pública, entonces anulado, si el Congreso estaba facultado —lo mismo que ahora— para legislar sobre esta materia, no tenía —como si la tiene ahora— la facultad de expedir la legislación reglamentaria de las garantías individuales consagradas en la Constitución. (Diciembre 16 1.940, M. 1.941).

### INTERPRETACION DE LA LEY

1.—No corresponde a este Tribunal decidir en cada caso acerca de la forma ajustada o no a la ley en que los empleados fiscales del Estado perciben el impuesto, extendiéndolo fuera de la órbita de la ley que lo crea, pues tales circunstancias de apreciación de hechos corresponde a los Tribunales ordinarios del Estado, en juicio contradictorio, y en ese concepto la Corte encuentra que no existe la colisión. (Enero 13 de 1.914, M. de 1.914).

### IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY

1.—Que es principio de legislación venezolana... que ninguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo.

Que el artículo 279 del Código de Minas, concebido en los términos siguientes: "Todos los títulos definitivos de veta, aluviones o filón y contratos celebrados de conformidad con las leyes vigentes en el momento de su extensión, quedan revalida-

dos por este Código”; atendida la amplitud de su concepto ataca visiblemente el principio legal de la irretroactividad de las leyes, por cuanto no excluye de la “revalidación” allí expresa, los títulos definitivos y contratos ya declarados caducos en virtud de las leyes rectoras de su otorgamiento y celebración.

Que el artículo 283 del citado Código de Minas, viola el mismo principio cuando dice: “Los propietarios de minas que hayan obtenido título anteriormente y cuyas propiedades hayan sido caducadas administrativamente, tienen el derecho de obtener ratificación del título que poseían siempre que otra persona no la haya obtenido ulteriormente. El derecho de que aquí se trata prescribirá un año después de la promulgación de esta ley. Dicha renovación se hará por un nuevo título que el Ministro de Fomento mandará a extender a solicitud y por cuenta del interesado. Este título así renovado queda sometido a las prescripciones de esta ley”; y lo viola, por cuanto desconoce las consecuencias legales de la declaratoria administrativa de caducidad de las concesiones mineras hecha con arreglo a las leyes vigentes para el momento del otorgamiento, desde luego que por obra de la caducidad vuelven las cosas al estado que tenían antes de la concesión, entrando de nuevo las minas al patrimonio de los Estados para ser administradas conforme al precepto constitucional, sin que sea posible considerar “propietarios de minas” a quienes, con arreglo a las leyes anteriores, dejaron de serlo, ni sustraer, por ningún lapso de tiempo, las minas cuyas concesiones caducaron, a la administración señalada en la atribución 4ª del artículo 81 de la Constitución vigente.

Que el artículo 280 del Código de Minas vigente, al establecer: “Todas las concesiones y contratos vigentes o revalidados por esta ley, otorgados con anterioridad al presente Código, se regirán, en cuanto a su validez por la ley de la concesión; y en materia de impuestos mineros y de renovación, por la presente, computándose los plazos a partir de la promulgación de esta ley” exceptuando “en lo relativo al impuesto, las minas actualmente declaradas en explotación, cuyo impuesto se rija por transacciones judiciales o convenios especiales con el Ejecutivo Federal”, contradice el artículo 23 de la propia Ley de Minas vigente, el cual considera “todo título de concesión minera”, con el carácter de contrato celebrado entre el

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

Gobierno Nacional y el concesionario, respecto a los derechos y obligaciones establecidos por dicha ley, "inclusive los impuestos"; siendo así que en virtud de este artículo los impuestos convenidos o fijados en los contratos anteriores no pueden alterarse durante su vigencia, pues que constituyen modalidades de aquéllos. (Septiembre 23 de 1.909, M. de 1.910).

2.—Que la base 4ª del artículo 19 de la Constitución Nacional, establece la autonomía municipal de los Distritos y su independencia del Poder Político de los Estados en lo concerniente a su régimen económico y administrativo; y que es principio constitucional la no retroactividad de las Leyes, excepto en materia penal y de procedimiento judicial.

Que los artículos 44 y 56 de la Ley Orgánica del Poder Municipal del Estado Lara prohíben el remate de los impuestos municipales y anulan los efectuados con anterioridad a la vigencia de la mencionada ley. (Mayo 24, 1.917, M. 1.918).

*Véase Actos del Poder Público y Colisiones de Ordenanzas Municipales.*

### JURAMENTO

1.—Que es norma constitucional consuetudinaria, consagrada además por las leyes adjetivas de todo el territorio de la República, que ningún funcionario público puede entrar en el ejercicio de su cargo sin haber prestado el juramento de desempeñarlo bien y lealmente ante la autoridad que expide el nombramiento". (Diciembre 30 de 1.938, M. de 1.939).

### LEYES MATERIALES Y FORMALES

1.—Y atendiendo a que la declaratoria que se pretende (la de nulidad de una concesión minera hecha por el Gobierno Nacional) envolvería decisión sobre derechos entre partes.... resuelve que es incompetente (la Corte) para decidir... (Abril 15 de 1.880, M. de 1.881).

2.—No siendo Ley de la República el contrato celebrado por el Gobierno Nacional con el ciudadano X. X. por el que se concede derecho exclusivo para establecer oficinas centrales de beneficiar café.... no puede (el Alto Tribunal) resolver la colisión denunciada por no haber sido aprobado por la Legislatura Nacional de conformidad con el N° 17, artículo 43 de la Constitución, quedando a salvo los derechos del recurrente o del que se considere en igual caso para discutir su eficacia y validez en la forma determinada por la Constitución

y Códigos Nacionales. (Diciembre 3 de 1.889, M. de 1.890).

3.—Que sometidos como están los contratos de interés público que el Ejecutivo Federal celebre con particulares o corporaciones a las reglas sancionadas por la legislación vigente que rigen la materia, como quiera que el artículo 1.076 del Código Civil estatuye que los contratos formados legalmente tienen fuerza de ley entre las partes, y que no pueden ser revocados sino por mutuo consentimiento o por las causas autorizadas por la ley, es indudable que mientras la voluntad de disolverlos no haya sido manifestada o mientras su caducidad no haya sido declarada en forma, por quien tenga autoridad de hacerlo, deben considerarse subsistentes, sin que disposiciones legislativas posteriores a las que sirvieron de base a su formación puedan destruir ni menoscabar los derechos por ellos creados. Que en materia de colisiones legislativas, la atribución constitucional de la Alta Corte Federal sólo se extiende a declarar cual sea la ley, decreto o resolución vigentes, cuando sean antagónicas las leyes nacionales entre sí o con las de los Estados, etc., de modo que esa facultad no comprende la de declarar colisiones entre los contratos y las leyes, y cuando en todo caso, esa facultad sería negativa, puesto que nunca será posible, admitir que exista colisión entre un contrato, que como el del señor X. es ley entre las partes y crea derechos y obligaciones peculiares y una ley propiamente dicha cuyas disposiciones se refieren a la sociedad en general. (Julio 4 de 1.895, M. de 1.896).

4.—Que los contratos que la Nación celebre procediendo como persona jurídica por medio de su legítimo representante están subordinados por su naturaleza y efectos a los principios y reglas generales de los contratos civiles, en cuya virtud caen bajo el dominio del artículo 1.097 del novísimo Código Civil, según el cual los contratos son leyes entre las partes, no pudiendo ser revocados sino por mutuo consentimiento o por las causas autorizadas por la ley.

Que bajo este punto de vista los contratos celebrados por la Nación vienen a ser como cualesquiera otros, leyes particulares entre las partes contratantes, y en tal concepto... no puede admitirse que haya colisión en el sentido legal del término entre un contrato, que es ley particular entre las partes y las leyes propiamente dichas, que son preceptos generales

de la sociedad. (Octubre 20 de 1.897, M. de 1.898).

5.—El Concejo Municipal del Distrito Libertador del Estado Mérida, cesionario a su vez del contrato mencionado celebrado entre el Presidente Provisional del Estado Los Andes y P. P., causante de la compañía ha venido ejerciendo en los trabajos públicos del alumbrado de Mérida una función municipal que le es propia, conforme a la facultad discrecional que le otorga la Constitución de la República para la organización de los servicios en ese ramo de su competencia, y esta gestión la han venido desempeñando P. P. antes y ahora la compañía postulante, como primeros empresarios del alumbrado eléctrico de aquella ciudad, mediante franquicias y provechos para el contratista y beneficios y utilidades para la Municipalidad, de todo lo cual se evidencia que se procede en virtud de verdaderas cláusulas sinalagmáticas, dispuestas y convenidas entre sujetos hábiles: el Concejo Municipal como persona jurídica, por una parte, y el contratista encargado de ejecutarlas por la otra; y se evidencia de la misma manera que ir en menoscabo o despojo de esas estipulaciones no engendra contra la Municipalidad el cargo de ataque al derecho de propiedad...el cual se viola por los funcionarios públicos cuando en ejercicio de su autoridad impiden el goce de los atributos de ese derecho en sus normas fundamentales de disponer libremente de ella, de no cederla sino conforme a la ley y de reivindicarla de cualquier detentador o poseedor. La autoridad que ejerza en jurisdicción de otra de igual categoría, aplique facultades atribuídas a funcionarios de distinta naturaleza o jerarquía o viole las normas que rigen las funciones de su cargo, extralimita ciertamente las atribuciones del Poder Público...mas, el acto del Concejo Municipal del Distrito Libertador accionado en declaración de nulidad en el presente caso por infracción de esos preceptos constitucionales, contiene la interpretación de estipulaciones que le pertenecen porque entran en el acervo de sus obligaciones patrimoniales; y si al otorgar otra concesión en el ramo de los servicios del alumbrado eléctrico, este hecho, por aquella interpretación errónea o verdadera, choca o lesiona los intereses de su comparte en otro contrato anterior, la Corporación Municipal habrá infringido la ley del contrato, pero no ha dictado una decisión que verse sobre intereses generales de la comunidad, ni extralimitado sus

funciones por ilegalidad o abuso de poder. Cuando la persona moral o colectiva de una administración, crea una situación jurídica que envuelve o lleva en sí el incumplimiento de un contrato, realiza actos civiles que pueden acarrear la inexistencia o nulidad del acto; pero las acciones que de allí se originan son juzgables solamente por los Tribunales comunes, porque en la naturaleza de la inconstitucionalidad los sujetos son: la autoridad en ejercicio de funciones públicas y los ciudadanos sobre los cuales recaiga la conducta irregular del Magistrado; deben ser actos de administración pura que domine el carácter de la acción, de puro mando, de potestad de mero imperio para que entren en el fuero contencioso-administrativo, por su carácter de providencia política, y por consiguiente bajo la jurisdicción entonces de los Tribunales especiales administrativos.

Las funciones de esta Corte, al tenor de los números 6° y 7° del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación, y atribuciones 11 y 12 del artículo 120 de la Constitución Nacional, se concretan a la inconstitucionalidad de los actos en general de todas las autoridades que contravinieren las disposiciones de los artículos 34, 42 y 43 de esta última ley, siempre que emanen de una autoridad nacional o del Distrito Federal o de los altos funcionarios de los Estados, y en especial le atribuyen el conocimiento de la acción de nulidad de los actos de los Concejos Municipales que violen las restricciones expresadas en el párrafo 3°, N° 4 del artículo 17 y en el numeral 3° del artículo 18 de la Constitución Nacional, y la Ley Orgánica del Poder Municipal del Estado Mérida en su artículo 39 le confiere también la facultad de revocar las leyes y Acuerdos de los Concejos Municipales cuando colidan con la Constitución Nacional o del Estado; y como por estas disposiciones de la ley no tiene esta Corte jurisdicción para conocer de otro asunto que no esté comprendida en ellas, *ratione materie*, se declara en consecuencia por autoridad de la ley sin lugar la solicitud de nulidad. (Marzo 12 de 1.934, M. de 1.935).

6.—En consecuencia de ser la ley de 24 de mayo de 1.927 que aprobó el convenio de 23 de febrero del propio año, no una ley material, sino una ley formal, o acto de administración pública en forma de ley, no cabe emplear para pedir la declaratoria de su nulidad, el recurso de inconstitucionalidad de las leyes. Las disposiciones de los artículos 86 y 87 de la Cons-

titución Nacional de 1.925 y del artículo 85 de la Constitución Nacional en vigor, se refieren a las leyes en sentido material y no a los actos de administración pública que se otorgan en forma de ley en razón de la participación del Poder Legislativo en ellos.

Los preceptos indicados tienden a asegurar la preeminencia de la ley en el sistema constitucional de los pueblos civilizados, que impide pueda privársele de eficacia por otras fuentes del derecho objetivo que tienen hoy el carácter de subsidiarias y a reforzar la naturaleza del llamado *texto único* de las leyes que contienen varias disposiciones a fin de evitar la dispersión de los preceptos legales sobre una misma materia, que impide la consulta y la pronta y segura aplicación de las normas jurídicas.

Cuanto a la declaratoria de nulidad que postula el ciudadano Procurador General de la Nación respecto al artículo 278 del Código de Minas de 1.910, por sostener que colide con el canon constitucional de la irretroactividad de las leyes, la Corte encuentra que la inconstitucionalidad de una ley o artículo de ley existe cuando una u otra violan principios consagrados explícita o implícitamente por la Constitución, y de la propia solicitud de nulidad aparece que el citado artículo 278 contiene una reserva formal de los derechos adquiridos.

Se sostiene que al aplicar en actos concretos el referido precepto legal, se dañaron o menoscabaron derechos adquiridos, los actos que se pretenden viciados habrían de ser atacados por los procedimientos correspondientes, distintos del recurso de inconstitucionalidad de las leyes. La disposición legal en sí misma, en su pura condición de norma jurídica, como regla de derecho objetivo en su estado estático en la cual se halla latente el poder de actuación, está a salvo de impugnación, porque, conforme a lo expuesto, su texto excluye la colisión con el principio de la irretroactividad de las leyes.

El ciudadano Procurador General de la Nación al pedir la declaratoria de colisión por antinomia entre la ley sobre Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles de 18 de julio de 1.925 y el artículo 2º del Convenio de 23 de febrero de 1.927, aprobado por la ley formal de 24 de mayo de 1.927, no indica cuáles artículos de la dicha ley sobre Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles pretende en colisión con el referido ar-

título 2º del Convenio mencionado. Esta sola consideración bastaría para encontrarse la Corte imposibilitada de conocer de la antinomia pretendida. Pero en todo caso la Corte observa que la declaratoria de antinomia a que se contrae la atribución 10ª del artículo 123 de la Constitución Nacional, constituye un recurso objetivo ejercitable por acción popular, peculiar de nuestro sistema de derecho constitucional positivo, para dirimir de manera permanente y *erga omnes* la antinomia entre la ley general y la ley especial o entre dos leyes especiales, lo cual es función atribuida en otras legislaciones exclusivamente a los Tribunales ordinarios de justicia, con efectos restringidos a la respectiva controversia en los diferentes casos que surjan. Por tanto, la declaratoria de antinomia encomendada a esta Corte sólo se contrae a las leyes materiales, o sea a las disposiciones legislativas que contienen normas jurídicas generales.

La tesis sustentada por el ciudadano Procurador General de la Nación, resulta por lo demás contraria a sus propias pretensiones, pues si una ley formal tuviera la misma categoría que la ley material, la primera, en la hipótesis planteada, derogaría la segunda, y no habría ya antinomia que declarar. Tal es lo que se enseña cuando se pretende, dentro del sistema de derecho público de los Estados, en los cuales no existe una Constitución escrita que delimite nítidamente el dominio de la ley y el del Reglamento, que un contrato de interés general aprobado por el Poder Legislativo pueda equipararse a una ley verdadera. (Mayo 5 de 1.937, M. de 1.938).

7.—El recurso que consagra la atribución 9ª del artículo 123 de la Constitución Nacional vigente, constituye el sindicato jurisdiccional de la constitucionalidad intrínseca de las leyes, que tiene por fundamento la separación profunda entre las leyes constitucionales, reservadas al Poder Constituyente, y las leyes ordinarias del dominio del Poder Legislativo, y el reconocimiento, en el Pacto Fundamental de los derechos individuales en forma de garantías de derechos, o sea preceptos constitucionales que aseguren a los individuos el goce de las prerrogativas inherentes a la persona humana. Aquella supremacía, que había sido preconizada por la escuela de derecho natural, fué consagrada en las Constituciones escritas en el siglo XVIII, e involucra que la Constitución es una ley superior a todas las



## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

leyes, y no es la obra del Poder Legislativo ordinario, sino que en cada parte es la obra del Poder Constituyente; por lo que el Poder Legislativo ordinario no puede transgredir ninguna disposición de la Constitución. La consagración de los derechos individuales en forma de garantías confiere a los derechos garantizados la fuerza que es propia de las disposiciones constitucionales, que siendo superiores a las leyes ordinarias restringen y limitan los poderes del legislador. De modo pues, que el sindicato jurisdiccional de la constitucionalidad intrínseca de las leyes asegura la primacía de la Constitución y protege los derechos individuales contra el Poder Legislativo, al impedir sancionar ninguna ley que los viole o entorpezca.

Esta función del aludido sindicato jurisdiccional denota claramente cuáles son sus límites propios. Se contrae al control de las normas jurídicas, para someterlas a los preceptos de la Constitución e impedir toda transgresión por parte del Poder Legislativo al dictar esas normas, de las garantías individuales consagradas en el mismo Pacto Fundamental. Las normas jurídicas, integradas en parte por las leyes, implican un mandato general y abstracto, que impone reglas de conducta válidas para todos y para casos abstractamente determinados, por lo cual, el Poder Legislativo, en su función normativa, procede generalizando. Cuando ejerce esta función elabora las leyes en sentido material, que tienen todas las características de la ley propiamente dicha; mientras que cuando colabora con el Poder Ejecutivo en la administración pública, ejecuta actos administrativos, aun cuando ellos estén revestidos de la forma extrínseca de la ley, y son estos actos los que la doctrina del derecho constitucional denomina leyes formales. Estas no tienen el contenido de la ley propiamente dicha, porque no establecen reglas de conducta para todos, no contienen un mandato general y abstracto, sino que se refieren a relaciones concretas, a casos particulares, son providencias administrativas o actos de administración pública en forma de ley. Tal lo que sucede en la llamada ley que aprueba un contrato o un convenio de interés nacional. . . . La contraposición entre el comando jurídico y el comando administrativo está precisamente en el contenido del primero que crea, cambia o extingue el derecho objetivo integrado por preceptos generales y abstractos, y la índole del segundo que sólo tiende a reglamentar situacio-

nes individuales concretas, casos particulares. Si bien es verdad que se ha sostenido que basta el elemento extrínseco y formal de la promulgación de la ley que aprueba un contrato de interés general, porque ello denota la importancia del orden político, económico o social de la materia, hace necesaria la garantía que se deriva de transformar el contrato en ley, tal opinión se ha emitido como pertinente al derecho público de un Estado donde el dominio del Reglamento emanado de la autoridad administrativa y el dominio de la ley, emanada del Poder Legislativo se confunden, y no al derecho público de un Estado Constitucional en el cual el radio de la ley y el radio del acto reglamentario del Poder Ejecutivo, están distintamente señalados en el Pacto Fundamental. (Idem).

8.—Según la Constitución, la soberanía reside esencialmente en el pueblo, el cual la ejerce por medio de los Poderes Públicos.

Para el ejercicio de esa soberanía delegada, los Poderes Públicos, por medio de sus órganos legales, ejecutan actos de autoridad, tanto en el orden político como en el administrativo, y en tal concepto son partícipes de aquélla.

Como participante de la soberanía el respectivo Poder Público que ejecuta un acto de autoridad, debe hacerlo conforme a la ley que regula sus funciones y define sus facultades. Estos actos que emanan del mismo Poder, sin la intervención de otra voluntad extraña, y por ello son unilaterales, tienen el carácter de actos de gobierno, políticos o administrativos.

Cuando las Cámaras Legislativas sancionan una ley, y cuando el Presidente de la República decreta su reglamentación, y los Concejos Municipales dictan sus Ordenanzas, ejecutan actos públicos de autoridad propios de su función, y esos Poderes Públicos, al ejecutar tales actos, participan cada uno dentro de su esfera de acción, de la soberanía delegada.

Ahora bien, la Nación, los Estados y las Municipalidades, además del carácter de entidades públicas, son también personas jurídicas, y como tales pueden, como las personas naturales, adquirir derechos y contraer obligaciones; y cuando los funcionarios que las representan celebran alguna convención con un particular, no ejecutan actos públicos de gobierno, sino actos privados, puramente representativos.

Seguramente que el Poder Constituyente al estampar el

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

principio general de la nulidad de todos los actos del Poder Público que sean violatorios de sus disposiciones, no pensó en definir los contratos que celebren la Nación, los Estados y las Municipalidades con el carácter de personas jurídicas que tienen, como actos del Poder Público en ejercicio de la soberanía delegada, ni mucho menos que la nulidad de tal contrato pudiera ser declarada unilateralmente y con prescindencia de las partes interesadas en él, por la Sala Política y Administrativa de esta Corte.

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 recíprocas 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, y este no es otro, según nuestras leyes, que el juicio ordinario, propuesto en forma legal, y por ante la autoridad judicial competente.

Si en virtud de lo dispuesto en el número 12 del artículo 123 de la Constitución Nacional, la Nación está obligada a acudir al juicio contencioso, ya como demandante, ya como demandada, para dirimir las cuestiones que se susciten entre ella y los particulares, a consecuencia o con ocasión de los contratos celebrados por el Ejecutivo Federal, también las Municipalidades están obligadas en ley a someterse al mismo juicio contencioso cuando entre ellas y los particulares surjan las mismas cuestiones como consecuencia de los contratos que hubieren celebrado. (Agosto 10 de 1.938, M. de 1.939).

*V. Límites de los Estados.*

### LEYES VIGENTES

1.—Que la colisión sólo puede existir cuando hay contradicción entre los preceptos de leyes simultáneamente vigentes. (Julio 20 de 1.872, M. de 1.870 a 1.875).

2.—Que en el presente caso, y por la razón de no existir jurídicamente la Ley y Resolución denunciada, no hay materia sobre que versar ninguna declaratoria respecto a si hay lugar o nó a la colisión que se solicita. (Marzo 27 de 1.895, M. de 1.896).

3.—...Mas, como a primera vista se advierte que esa Ley de 1.882 está derogada, ocurre que no debe tomarse en cuenta este punto de la solicitud, que desde luego queda circunscrita a la colisión que se pretende entre la Ley de 25 de mayo de 1.885 y la Constitución y el Código Civil.

Aun cuando la posesión es un estado de hecho y la propiedad un estado de derecho, es bien sabido que entre la una y la otra existen relaciones tan estrechas, conexiones e influencias tan íntimas y recíprocas, que en la mayoría de los casos es difícil distinguir el punto en que termina la posesión y empieza la propiedad, sucediendo así que en tesis general las adquisiciones y las apropiaciones realizadas por el hombre empiezan por la posesión, de modo que no es aventurado asentar que la posesión es el elemento generador de la propiedad; y de este modo se explican los extensos efectos jurídicos que así el derecho abstracto, como todas las legislaciones positivas, desde los tiempos más apartados hasta nuestros días, han otorgado a la posesión. Por otra parte, el origen histórico de la propiedad, y como bien lo advierte un eminente publicista, reside siempre en un acto de apropiación de los objetos materiales de parte del hombre, por la aplicación de su inteligencia o de sus órganos; acto que puede ser de simple ocupación o de trabajo intenso, y que puede ser también común o individual, a todo lo cual se añade que según las nociones filosóficas más avanzadas, la propiedad no es un efecto exclusivo de la ley civil, sino que ella también resulta de la naturaleza misma del hombre.

Tratándose pues de la propiedad que a los indígenas corresponde en los terrenos que con título auténtico y límites determinados han venido ocupando y poseyendo de buena fe, bajo la denominación, desde mucho tiempo inadecuada de Resguardos de Indígenas, no deben desecharse los principios que rigen el concepto racional de la posesión y de la propiedad, bien que tampoco es de todo punto necesario remontarse en el caso actual a las graves y decisivas consideraciones jurídicas que obran en favor de la posesión originaria y del dominio primi-

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

tivo que tenía y ejercían en los terrenos del continente americano las tribus indígenas que lo habitaban, y esto, porque si tales circunstancias hubieran de estimarse en todo lo que valen, bastarían por sí solas para demostrar que nunca propiedad más legítima, ni más conforme a los preceptos del derecho natural y del derecho positivo como la que correspondía a los indios en el territorio que ocupaban, al tiempo de la conquista.

Apartando así, en cuanto sea posible los racionios que anteceden y viniendo a considerar tan sólo la propiedad que con posterioridad, y debidamente determinada y reconocida en instrumentos públicos, se dejó a los aborígenes sobre ciertas porciones de terrenos conocidas con la ya precitada denominación de Resguardos de Indígenas, debe reconocerse que esa propiedad, así como los títulos que la consagran es tan legítima y tan inviolable como cualquiera otra de las que reconoce y protege nuestra legislación. Dejada pues por los Reyes de España a los aborígenes y sus descendientes la plena propiedad de los terrenos que se les designaron para establecerse en ellos y ocuparlos con todos los atributos de verdaderos dueños, y reconocida y respetada luego esa propiedad por la República desde los días mismos en que surgió a la vida de Nación soberana e independiente, no es posible admitir que la propiedad de los indígenas sobre esas tierras que fuera del título primitivo de adjudicación, fué después nuevamente reconocida y ratificada, en más de un caso por deslindes judiciales, sea una propiedad distinta de la que reconoce nuestra Constitución y nuestro Código Civil, ni que mucho menos pueda ser objeto de disposiciones que vulneren las garantías que esa Constitución y ese Código otorgan al derecho de propiedad. Bien consideradas las cosas, esos terrenos dejados a los indígenas, con su título auténtico y sus límites determinados y deslindados...., vinieron a estar, por cuanto al derecho de propiedad se refiere, en el mismo caso y en las mismas condiciones de los demás terrenos que bajo el nombre de posesiones compuestas se adjudicaron a los demás particulares, súbditos de España, primero, y ciudadanos de la República después....

En el fondo de todas las leyes y Resoluciones expedidas sobre la materia, desde los días de Colombia, hasta hoy, se advierte el reconocimiento sucesivo y constante de la propiedad de los indígenas sobre sus tierras....

En vano se diría que por virtud del dominio eminente y de la soberanía puede la Nación ejercer su potestad legislativa y modificar, limitar o extinguir, la forma, modalidades o ejercicio del derecho de propiedad. Tal raciocinio no tiene en el presente caso, una aplicación eficaz, porque el dominio eminente y la soberanía no son ideas absolutas hasta el punto de que sea permitido atribuirles una extensión arbitraria, siendo así que las funciones de la soberanía no pueden realizarse sino en los límites de las reglas preestablecidas por ella misma en la Constitución política del cuerpo social, de modo que, cuando un derecho se encuentra consagrado y protegido por esa Constitución, no puede la soberanía lesionarlo luego por disposiciones particulares. (Febrero 10 de 1.896, M. de 1.897).

4.—Que es indispensable para que la Alta Corte pueda ejercer la atribución 8ª del artículo 110 de la Constitución, que estén simultáneamente en vigencia las leyes, Decretos o Resoluciones que se denuncien de colidentes entre sí o con la Constitución Nacional. (Agosto 14 de 1.897, M. de 1.898).

5.—Con respecto al primer punto de lo solicitado, es fácil observar que se trata de anular preceptos de una ley que como la del Código de Minas, caso 1º, artículo 63, y 127 dictada en 1.904, no está ya en vigor, por haber sido derogada con las formalidades legales por ley posterior promulgada en 3 de agosto de 1.905, la que a la vez fué derogada por la de 11 de agosto de 1.909; como las facultades constitucionales de la Corte se refieren a leyes vigentes, toda declaratoria que hiciese sobre el particular carecería de eficacia por violatoria de las mismas disposiciones precitadas.

Con respecto al segundo punto, o sea a la nulidad de la Resolución de caducidad dictada por el Ministerio de Fomento de 21 de octubre de 1.904, no está demostrado que éste procediera con usurpación de atribuciones, y por el contrario el solicitante afirma que fué en virtud de una facultad legal. (Julio 15 de 1.910, M. de 1.911).

#### *V. Garantías Ciudadanas y Leyes Materiales y Formales.*

#### LIMITES DE LOS ESTADOS

1.—Que el artículo 10 de la Constitución Nacional dispone que las Islas Venezolanas del Mar de las Antillas son Dependencias Federales, con excepción de la de Margarita y de

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

la de Coche, y que el artículo 10 de la Ley de División Territorial del Estado Nueva Esparta dice "Además de los caseríos mencionados se consideran caseríos de la jurisdicción de los Distritos y Municipios respectivos de las Islas e Islotes siguientes: Cubagua, Tortuga, Blanquilla, Orchila, La Sola, Caribe, Islote de Puerto Santo, Lobos, La Esmeralda, Los Farallones, Los Testigos, Los Frailes, Los Roques, los Hermanos y las Aves y todas las demás Islas, Islotes y Morros adyacentes a los nombrados que por haber constituido el antiguo territorio Colón, se incorporaron a la jurisdicción del Estado Nueva Esparta".

Como se ve este artículo da a Nueva Esparta los límites que le fijó, a la Provincia de Margarita, la Ley de 28 de abril de 1.856, sin atender a que si bien es verdad que el artículo de la Constitución Nacional, señala a los Estados de la Unión los límites que esa Ley de 1.856 fijó a las antiguas Provincias, también lo es que exceptuó las variaciones provenientes de la creación de las Dependencias Federales contenida en el artículo 10 de la misma Constitución.

Observa la Corte que el artículo 11 de la Ley de División Territorial del Estado Nueva Esparta, adscribe a los Distritos de su jurisdicción las Islas del Mar de las Antillas; que el artículo 12 de la misma Ley considera como ejidos Municipales los terrenos de esas mismas islas y los somete al gobierno de los Municipios capitales de los Distritos a que las adscribe; que el artículo 13 de la misma ley ordena que la primera autoridad del Municipio capital a que corresponden las mencionadas Islas, nombre un comisario general para la conservación del orden y demás garantías legales en el caserío principal de las mismas Islas y que este comisario nombre en los caseríos inferiores los comisarios que fueren necesarios para el mismo fin; y que el artículo 1º de la Ley de Presupuesto de Rentas y Gastos Públicos del mismo Estado, para el año económico de 1.928, figura como ingresos, y con el título "Derechos de Islas", el pago de los impuestos que éstas produzcan, todo lo cual está en colisión con el artículo 10 y los incisos 11 y 18 del artículo 15 de la Constitución, que disponen que el gobierno, la administración, la organización, el régimen y todo lo relativo a salinas, productos ostrales de perlas y minas de esas Islas, que son Dependencias Federales, corresponden directamente al

Ejecutivo Federal.

Pide además el solicitante. . . . se declare que estando en colisión el artículo 2º de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos, y el 6º de la Ley de Minas con el artículo 10 de la Ley de División Territorial y el 1º de la Ley de Presupuesto del Estado Nueva Esparta, deben prevalecer y regir aquéllas. La Corte observa: que declarada la colisión de los artículos expresados es procedente la declaratoria solicitada.

Se demanda también que se declare la nulidad de los contratos de arrendamiento de las tierras de las Islas de que se viene tratando. . . . por ser actos ejecutados con extralimitación de facultades. La Corte observa que, tanto el inciso del artículo 120 como el 42 de la Constitución Nacional hablan de *actos* ejecutados con extralimitación de facultades y no de *contratos*; que los primeros se realizan por una sola voluntad, que es la de la autoridad que lo ejecuta, y lo segundo, por el concurso de dos o más voluntades: la de la autoridad y la de otra persona, que crean obligaciones y derechos recíprocos, y que por esto no pueden anularse sino en juicio contradictorio, pues, de no ser así, había indefensión de uno de los contratantes: el mismo inciso 12 dice que cuando el acto sea una Resolución Ministerial que se relacione con un contrato celebrado por el Ejecutivo Federal, la Corte no podrá decidir sino en juicio contencioso.

Se pide también que se declare en su fuerza legal el contrato celebrado por el Ministerio de Fomento con el solicitante; que le sean reintegrados el producto de los derechos cobrados indebidamente con el nombre de "Arrendamiento" por la Tesorería del Estado Nueva Esparta, a los arrendatarios que se han nombrado anteriormente y que en lo sucesivo se entiendan estos arrendatarios con el solicitante, contratista exclusivo, y por lo mismo único capacitado para conceder permisos según su contrato: la Corte observa: que la ley no le da atribución para resolver lo que se le pide. (Agosto 9 de 1.928, M. de 1.929).

2.—La Ley enfrentada a la Constitución del Estado Guárico debe examinarse tal como ella es efectivamente, es decir, como una norma jurídica surgida del seno del centralismo en el cual nació la República y adoptada por la Constitución Na-



## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

cional, promulgada a raíz del triunfo de la revolución que propugnó la implantación del régimen federalista.

Así se explica la razón de que la división territorial prevista en esa Ley comprenda la materia concerniente a la fijación de las capitales de las Provincias que integraban el territorio nacional, y la de que toda la ley incluya los datos históricos respectivos, cuya legislación, bajo aquel primer régimen político, correspondía al Poder Legislativo Nacional, en conformidad con las Constituciones escritas para la fecha de dicho acto legislativo, se había dado la República, y sus precedentes.

Y la adopción de la Ley por la citada Constitución Federal que fué promulgada en abril 22 de 1.864 explica cómo, aquellas mismas Provincias centralistas, vinieron en asumir la novedosa categoría de Estados "Independientes" para formar una Nación libre y soberana con el nombre de Estados Unidos de Venezuela, según lo expresa el artículo 1º de la referida Constitución, y bajo las Bases de la Unión federativa, concretadas en estos términos fundamentales: "Artículo 12.—Los Estados que forman la Unión Venezolana reconocen recíprocamente sus autonomías, se declaran iguales en entidad política y conservan en toda su plenitud la soberanía no delegada expresamente en esta Constitución. Adoptada la Ley por la Constitución de 1.864, en el texto de ésta fué consignada la acogida de los límites de las antiguas Provincias para los Estados independientes unidos en federación. (Artículo 2º).

Así pues, es fácil deducir que aquella Ley de adopción vino a quedar, de consiguiente, supeditada a todas las disposiciones que emanasen del nuevo sistema republicano, y por lo mismo sujeta a ser modificada por las nuevas exigencias constitucionales, mayormente en virtud del artículo 4º así concebido: "Las entidades políticas expresadas en el artículo 1º se reservan la facultad de unirse dos o más para formar un solo Estado; pero conservando siempre la facultad de recuperar su carácter de Estado. En uno y otro caso se dará parte al Ejecutivo Nacional, al Congreso y a los demás Estados de la Unión. Ni tampoco es difícil concebir que tal sistema político, impuesto a un país incipiente se prodigase en ensayos diversos e insinceridades constitucionales, con los cuales ha venido sosteniéndose

una doctrina teórica reñida con la verdadera realidad política y social de la Nación.

Usense varios Estados para formar nueve Estados componentes de la Unión venezolana; recobran aquéllos sus primitivas entidades territoriales; modifican otros sus fronteras; y así aquella ley ha sido y sigue siendo en la vida de la República federativa objeto de derogaciones relativas a división territorial y límites, los cuales no han tenido porque ser controlados por el Congreso Nacional, sino que fueron bien realizadas por los Estados exclusivamente en acatamiento a las Constituciones nacionales y en cumplimiento de sus propias Constituciones y leyes locales.

Tan agena al propósito de considerar vigente la Ley de División Territorial de 1.856 es la referencia que a ella hacen casi todas las Constituciones de Venezuela, que no sólo estas mismas contradicen tal propósito, dividiendo el territorio nacional en forma incompatible con tal vigencia, sino que muy bien pudo la Constitución de 1.904, suprimir, como suprimió, toda referencia a la Ley de 1.856, y reconocer, como reconoció en el artículo 2º, lo que ya se venía haciendo, esto es: Artículo 2º. El territorio de los Estados Unidos de Venezuela se divide en Distritos y Territorios Federales, con los límites y denominaciones establecidos en las leyes de los Estados sobre División Territorial, y en las que organicen los Territorios.

Por último, la Constitución vigente en su artículo 5º, dejó de referirse, como lo venían haciendo las anteriores, a determinadas modificaciones territoriales convenidas entre ciertos Estados de la Unión, y para que quedasen convenidas cualesquiera otras posteriores, inclusive la última entre Aragua y Guárico, se valió de esta expresión amplísima: "y las declaradas y convenidas posteriormente entre algunos Estados de la Unión".

Y es que las leyes pueden ser *derogadas virtualmente* o sea, sin necesidad de que le dé a la derogación la forma que originalmente exigen las leyes, vale decir, la de copiar íntegramente la ley derogada con las supresiones o aumentos respectivos, y sin necesidad igualmente de que la derogatoria deba hacerse por leyes de igual índole o materia. En la historia de la legislación venezolana se contempla muchas veces la forma anotada de derogación implícita, ya por actos legislati-

vos de igual índole o materia, bien por actos legales o constitucionales que se limitan a preveer la incompatibilidad o inutilidad de otros anteriores, los cuales quedan insubsistentes *ipso facto*.

Los principios de las Constituciones estatales no pueden ser revisados por el Poder Federal sino en cuanto digan relación con las concesiones o reservas de soberanía que en favor de la competencia de aquel Poder hagan los Estados, o con los derechos garantizados a los ciudadanos. La soberanía restante de los Estados, que en su origen positivo reside en sus Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, limita con entera precisión la competencia del Poder Federal, la cual no puede extenderse de consiguiente sino a la materia objeto de la delegación de los Estados. Y como la fijación de las capitales de esas Entidades políticas es función que pasó de la competencia del Poder Central a la de cada Estado miembro de la Nación, al erigirse todos estos en independientes para integrar la República Federalista, y no fué delegada, ni debía serlo en el Poder Federal, menester es concluir que cada Estado es dueño de efectuar dicha función política con la intervención de las Municipalidades que lo integren y en la forma que él mismo lo tenga establecido en su Constitución y Leyes. (Febrero 17 de 1.938, M. de 1.939).

3.—Los convenios que celebren los Estados limítrofes, haciéndose recíprocas cesiones territoriales, contemplados en sí mismos, no son susceptibles de ser anulados por la vía de la acción pública prevista en el numeral 11 del artículo 123 de la Constitución Nacional, incoada por ante la Sala Política y Administrativa de la Corte, porque la mera celebración de tales actos, esencialmente bilaterales, no puede implicar la violación de ningún precepto Constitucional, ni extralimitación de atribuciones, ni abuso de poder, por parte de los Poderes Públicos que concurren a su celebración, desde luego que tales entidades federales limítrofes, en conformidad con lo dispuesto en el segundo acápite del artículo 5º. de la Constitución de 1.931, igual al mismo de la vigente, podían, mediante convenios que aprobasen sus respectivas Legislaturas, modificar su común frontera haciéndose recíprocamente las compensaciones o cesiones territoriales que tuviesen a bien.

Si los diversos actos preliminares, de carácter unilateral,

ejecutados por los Poderes Públicos de los respectivos Estados, como antecedentes preparatorios de la celebración de un tratado de la índole del acusado de nulidad adolecieren de vicios de forma y de fondo que pudieren anularlos, o si en su ejecución hubiere habido dolo, coacción o violencia, el examen y verificación de tan complejas cuestiones, de hecho y de derecho, no sería posible en un procedimiento de micro derecho, de carácter unilateral, en el cual no hay contención de parte...

Sería un absurdo grave, atentatorio a la autonomía de las entidades federales, y por consiguiente a sus vitales intereses y a los derechos que de ella se derivan, acordar sin su intervención, la nulidad radical de una convención celebrada por ellas, y esto por medio de un procedimiento no contencioso, que muy bien podría ser iniciado a instancia de personas extrañas a ellas, y las cuales hasta podrían obrar en contra de los propios intereses estatales.

Por lo tanto, la iniciación de una controversia tendiente a la anulación de tales convenciones previstas y reconocidas por la propia Constitución Nacional, sólo atañe a los Estados que la celebren por ser las únicas partes jurídicamente calificadas para hacerlo y las únicas interesadas territorialmente en la cuestión. (Octubre 24 de 1.940, M. de 1.941).

## LOTERIAS Y RIFAS

1.—Vista la denuncia de colisión hecha por el ciudadano X. X., entre el acuerdo sancionado por la Legislatura del Estado Falcón permitiendo el establecimiento de loterías en aquel Estado, y dejando su reglamentación al Gobernador de la Sección Zulia, y el artículo 1740 del Código Civil, y atendiendo a que por el artículo 12, título 2º. de la Constitución Federal, fué una de las bases de la Unión la de que todos los Estados deben tener una misma legislación sustantiva y adjetiva; a que el artículo 1740 del Código Civil no da acción para reclamar lo que se ha ganado en juego de suerte y azar, y comprende expresamente a las loterías en la disposición de ese artículo, por lo que han quedado absolutamente prohibidas por la Ley; a que también están expresamente prohibidas por el artículo 164 del Código Penal, castigando a los dueños, directores, administradores o encargados de las casas don-

de tengan lugar con multa de doscientos cincuenta a mil doscientos bolívares; y a que por el artículo 166 del mismo Código los dichos directores, administradores o encargados de las casas de esta especie que admitieren hijos de familia, pupilos, dependientes o encargados de establecimientos mercantiles o industriales, se condenan a devolver a éstos las sumas que hubieren perdido; y atendiendo finalmente a que la principal misión de los encargados del orden público es ante todo prevenir la comisión de cualquier delito o falta, es indudable que el citado Acuerdo de la Legislatura del Estado Falcón, de 9 de enero del año en curso, permitiendo las loterías, en aquel Estado y mandando reglamentarla, colide con las disposiciones citadas del Código Civil y Penal, y en consecuencia, se declara insubsistente dicho Acuerdo... (Marzo 16 de 1.889, M. de 1.890).

2.—Que el artículo 1.740 del Código Civil no envuelve en su disposición a las rifas en general.

Que los artículos 164 y 166 del Código Penal asientan que no son permitidos los juegos de suerte, envite o azar, y señala penas a los dueños, directores, administradores o encargados de las casas donde ellos tengan lugar, o admitieren en ellas a hijos de familia, pupilos, o dependientes o a encargados de establecimientos mercantiles o industriales, el artículo 169 establece una excepción en favor de las rifas permitidas por la autoridad pública. (Octubre 6 de 1.891, M. de 1.892).

3.—Puesto que no es el provecho material que se deriva de una disposición lo que la recomienda y le da fuerza y vigor, sino su conformidad con los principios morales que deben informar toda legislación.

Que al declarar el artículo 1740 del Código Civil que la ley no da acción para reclamar lo que se ha ganado en juego de suerte o azar o de envite, o en una apuesta, comprendiendo en dicha disposición las loterías, tácitamente ha establecido la prohibición de los referidos juegos, pues de otro modo no hubiera sido lógico el legislador, si permitiéndolos o tolerándolos, déjase fuera del amparo de sus prescripciones a los que, confiados en ese permiso y tolerancia, expusieran sus intereses a los riesgos de la suerte, ya que lo que la justicia pide es que, juegos legalmente establecidos sean legalmente protegidos.

Que los artículos 164 y 166 del Código Penal vienen en sus términos a robustecer la disposición del 1.740 del Código Civil...

Que por las disposiciones prenotadas está reconocido el juego de suerte, envite o azar como un hecho ilícito y siendo un hecho ilícito no puede en ningún caso dar lugar a obligaciones ilícitas, una vez que es precepto terminante del artículo 1.070 del Código Civil que la obligación sin causa o fundada en una causa falsa o ilícita no tiene ningún efecto; por lo que no pueden válidamente celebrarse contratos sobre la base de una Ordenanza que da al juego, como causa de obligaciones, efectos que la ley le ha negado. (Noviembre 13 de 1.895, M. de 1.896).

4.—Que el artículo 1.740 del Código Civil, al negar toda especie de acción para reclamar lo ganado en juego de suerte, envite o azar, no es que suponga permitidos dichos juegos, como alega el denunciante, sino por el contrario, que supone ilícita e inmoral la causa de la obligación;

Que las rifas se hallan virtualmente comprendidas en las disposiciones de aquel artículo, toda vez, que por su naturaleza pertenecen a la clase de juegos enumerados;

Que el Decreto de la Asamblea Legislativa del Zulia se halla perfectamente de acuerdo con estos principios, y por consiguiente, está dentro de la letra y espíritu que informa la precitada disposición del Código Civil;

Que subordinado el artículo 169 del Código Penal a la autorización que libremente tengan a bien conceder las autoridades competentes, para el establecimiento de rifas, la existencia de éstas depende única y exclusivamente de aquella autorización;

Que la Legislatura del Zulia, al dictar el Decreto cuya insubsistencia se solicita, por colidir con los expresados artículos de los Códigos mencionados, lo ha hecho en uso de terminantes atribuciones que al efecto le conceden tanto la Constitución del Estado como disposiciones legales vigentes. (Junio 1°. de 1.896, M. de 1.897).

#### MANDATO DE DERECHO PUBLICO

1.—Para que la voluntad legislativa se transforme en ley

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

rectora de derechos y obligaciones, ha de atravesar tres períodos esenciales: el de su *votación* o *formación* por el Poder Legislativo; el de su *promulgación* por el Presidente de la República, como Jefe del Poder Ejecutivo, y el de su consiguiente *publicación* ordenada por este mismo funcionario. Estos tres momentos u operaciones de la perfección legal, están claramente determinados en el artículo 86 de la Constitución Nacional: sólo cuando un proyecto de ley ha pasado por ellos, puede decirse con toda propiedad que existe la ley en su virtud preceptiva, en su eficacia ejecutoria y en el imprescindible conocimiento que de ella han de tener los ciudadanos. Por esto la Ley Fundamental en su artículo 88 hace discurrir la vigencia de la ley a partir del día que la misma ley señale o en defecto de tal señalamiento, desde el día de su publicación en la Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela. Y lo que se dice de las leyes ordinarias es también aplicable a la Constitución Nacional y a las leyes constitucionales en general. Siendo de advertir que los principios contenidos en la primera para la formación de las leyes nacionales han sido adoptados por todos los Estados de la Unión Venezolana para la de sus Constituciones y leyes privativas.

Así el artículo 64 de la Constitución del Estado Portuguesa...en el ordinal 9º. de dicho artículo confiere al Presidente del Estado la atribución de “poner el ejecútese a las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa y hacerlos promulgar dentro de los ocho primeros días; artículo éste concordante con el 43 de la misma Constitución que dice: “Ningún proyecto de ley o decreto aprobado por la Asamblea Legislativa tendrá fuerza de ley mientras no reciba la sanción del Poder Ejecutivo del Estado, y éste debe hacerlo publicar dentro del término de ocho días después que se le haya comunicado”.

De modo pues que el sistema constitucional de la Nación y el de cada uno de los Estados que son contestes en cuanto a la formación, promulgación y publicación de las Constituciones y leyes respectivas, convergen en un íntimo acuerdo hacia el principio fundamental de que ninguna ley, cualquiera que sea su carácter es aplicable sino cuando ya haya entrado en vigencia, y esto no es posible antes de su promulgación y publicación por el Ejecutivo Federal o por el del Estado, en

sus casos; principio que tomado de nuestra Constitución ha sido puesto al frente de la legislación sustantiva por nuestro Código Civil en su artículo primero, a tenor del cual "la ley no es obligatoria antes de ser promulgada". Y con esto queda desde luego establecido que ni su propio creador, ni ningún órgano administrativo o judicial puede ejecutarla, ni el ciudadano puede ser constreñido a obedecerla: tanto la Constitución, como una simple ley ordinaria son en verdad perfectas desde que hayan sido redactadas y votadas por el Poder Constituyente o Legislativo, únicos a quienes compete respectivamente la función de darles vida en el seno de la sociedad política; pero con todo, no basta esa perfección técnica en la elaboración de la ley, ni esa actitud legal en su autor, porque ella todavía en ese momento no es obligatoria ni puede surtir efecto en ningún sentido, por carecer del vínculo que en la positividad del derecho une al legislador y al ciudadano con las instituciones legales o sea el de la indefectible promulgación de esa ley por el Ejecutivo.

La delegación, en el campo del derecho público interno, supone forzosamente en quien la hace, el derecho de ejercer la función constitucional o legal delegada; ella no puede asumir, ni asume el carácter de un permiso o consentimiento dado por el delegante al delegatario, sino el que en la realidad jurídica le corresponde, o sea el de una *transmisión constitutiva del ejercicio de los derechos o facultades que, originarias o derivadamente residen en una persona o autoridad hecha por ésta a otra que no está investida de ellos*. El delegatario no actúa pues un derecho propio, ni por su propia autoridad, sino que en la medida que le es transferida la función, ejerce un mandato público, por y para su mandante, y en consecuencia, los actos cumplidos por aquél se reputan realizados por el comitente mismo.

El artículo 103 (de la Constitución del Estado Portuguesa) creó para todo ese período una situación de derecho inalterable en la Constitución del Estado, por cuanto, ejercida por el Presidente de la República aquella facultad, la relación jurídica de esa delegación con las Bases de la Unión venezolana, entre las cuales figura como parte de la soberanía *no delegada* y reservada a su propia competencia por los Estados la de poder delegar en el Presidente de la República determi-



## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

nadas facultades en la elección de sus Poderes Públicos, ya no era posible ante la vinculación de ambas Constituciones que la del Estado derogara antes de 1.939, una facultad que por estar delegada ha de figurar entre las atribuciones constitucionales del Presidente de la República, en relación con las Constituciones locales que se le hubieran conferido como la del Estado Portuguesa en su ya expresado artículo 103.

En resumen, la última elección del Presidente del Estado Portuguesa hecha con la aplicación de una Constitución no promulgada, ni publicada, no es simplemente anulable, sino nula de *non esse*, esto es, inexistente: se trata de un acto realizado no, *contra legem*, sino de una manera más grave aun, *sine legem*, ya que la nueva Constitución, por carencia de las solemnidades de promulgación y publicación, no era tal ella misma, y por no serlo, mal pudo derogar la anterior que, en consecuencia, continúa existiendo.

Más todavía, aunque el Ejecutivo hubiera puesto el Ejecútese al proyecto, éste habría sido así mismo inexistente en cuanto anula un nombramiento autorizado por la Constitución Nacional y cuya duración está determinada irrevocablemente por la Constitución del Estado. (Marzo 18 de 1.937, M. de 1.938).

## NACIONALIDAD

1.—La nacionalidad es el lazo que liga a una persona con una Nación o Estado determinado. La nacionalidad al fijar el estatuto, o sea la condición de las personas respecto del grupo político a que ellas pertenecen, da nacimiento a derechos y obligaciones.

Cierta doctrina considera la nacionalidad como un vínculo de naturaleza contractual; y como engendra a la vez derechos y obligaciones, ha llegado a verse en ella hasta un contrato sinalagmático. Esta teoría es errónea. El principio de la autonomía de la voluntad y del consentimiento libre y recíproco de las dos partes contratantes, elemento esencial del contrato, no existe en materia de nacionalidad. Esta, al menos en su origen, es impuesta por la ley.

El principio de la unidad de nacionalidad de los cónyuges, basado sobre la unidad del matrimonio y el interés de todos los miembros de la familia, antes únicamente admitido está

hoy completamente abandonado. Este abandono de aquel principio resulta de la tendencia de respetar cada día más ampliamente la libertad de la mujer. No requiere ésta para la conservación de su nacionalidad, de la autorización del marido. Su derecho emana de la Ley, y es de orden público.

En tesis general, la mujer que se casa no adquiere necesariamente la nacionalidad de su marido, sino que conserva su propia nacionalidad. Por esta razón, en gracia al respeto que merece la libertad de la mujer, los países americanos han resuelto generalmente este problema en el sentido de que la nacional, que se casare con un extranjero, no perderá su propia nacionalidad a causa de su matrimonio, llegando algunos hasta el extremo de darle preeminencia a la nacionalidad de la mujer.

En Venezuela, la cuestión relativa a la nacionalidad de las personas, o sea a su condición de venezolanas o extranjeras, es materia que corresponde al dominio exclusivo de la Constitución Nacional. Esta, al efecto, en su artículo 27 declara que "la nacionalidad venezolana se tiene por nacimiento y se adquiere por la naturalización", y luego, en los artículos 28 y 29 especifica los venezolanos que lo son por nacimiento y los que lo son por naturalización. Los no incluidos en esas especificaciones, virtualmente son extranjeros.

El Código Civil en sus artículos 18 y 19, acata la doble división de las personas en venezolanas y extranjeras, y reconoce como venezolanos "a los que la Constitución de la República declara tales", expresión ésta con la cual el codificador confiesa palmariamente que sólo la Constitución puede erigir la nacionalidad en Venezuela.

Ahora bien, si el Código hubiera limitado el Capítulo II, título I, del Libro I a sus cuatro artículos iniciales, (18, 19, 20 y 21) aun siendo como lo son, superabundantes e innecesarios en él, pues no tenía para que repetir declaraciones ya hechas fundamentalmente por la Constitución, habría procedido con todo acierto. Pero al desnacionalizar, por su sola cuenta, aunque sea *sub-conditions* a la mujer venezolana que contraiga matrimonio con un extranjero (Artículo 22), bien que la ley nacional de éste le brinde su nacionalidad, el Código invadió los dominios de la Constitución, por el hecho de instituir tal materia.

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

En toda la América es práctica común la de fijar en la Constitución quiénes son nacionales, y cómo se adquiere y se pierde la nacionalidad, con lo cual dan a la materia el carácter de reglas de orden público internacionales, carácter éste que le atribuye de modo terminante el derecho internacional privado admitido y consagrado por casi todo el continente americano.

Se argumentará quizás con apoyo del Código Civil francés que nuestro artículo 22 está calcado sobre el 19 de aquel Código, según el cual "la mujer francesa que se case con un extranjero sigue la condición de su marido, a menos que el matrimonio no le confiera la nacionalidad de éste, en cuyo caso permanecerá siendo francesa". Pero tal argumento carece de base dada la diversa índole jurídica de las dos fuentes que en uno y en otro país ha tenido la materia de la nacionalidad; bastando a observar, que si en Francia estuvo incluida hasta el 10 de Agosto de 1.927 en el Código Civil, y después en la Ley sobre la Nacionalidad que en esa misma fecha eliminó del Código tal materia y reformó sus disposiciones, en Venezuela ha sido siempre parte integrante e indivisible de la Constitución Nacional.

La cuestión de la naturaleza de la nacionalidad —anota el Profesor francés Niboyet— se ha presentado recientemente ante la Corte de Casación, en donde recibió una solución de extraordinaria resonancia. En dos sentencias ambas del 21 de julio de 1.919, dictada bajo la noble ponencia del Consejero Ambroise Colin, la Cámara civil decidió que la "nacionalidad emana principalmente del derecho público". Y en un recurso ulterior, recayó sentencia de las Cámaras reunidas el 2 de febrero de 1.921 que empleó una fórmula mucho más decisiva todavía y declaró que la nacionalidad "aun cuando figure en el Código Civil, procede del derecho público" (Manuale du Droit International Privé).

El artículo 21 del Código Civil venezolano no sólo asume el carácter de una mera reproducción literal del ordinal 4º. del artículo 29 de la Constitución, y en consecuencia, repetimos, si es superabundante y está fuera de lugar en el Código, no por ello caracteriza una violación constitucional, más, no acontece lo mismo en cuanto al artículo 22, pues la Constitución nada instituye acerca de desnaturalización que en la mujer venezo-

lana pueda o deba producir su matrimonio con un extranjero; por lo que, al guardar sobre esto tan profundo silencio, la nacionalidad de ella queda incólume, y por tanto, al establecer el legislador del Código Civil la disposición del artículo 22 usurpó funciones de constituyente creando sin ningún poder en el derecho privado venezolano un motivo de pérdida de la nacionalidad que corresponde intrínseca y privativamente al radio del derecho público.

Es repugnante, cuando menos el precepto del artículo 22. Manda que se repute como extranjera a la venezolana siempre que por el hecho del matrimonio adquiriera la nacionalidad del marido. Esto, es, sujeta la pérdida de la nacionalidad venezolana y la adquisición de otra distinta a una ley extranjera, cuando en rigor de principios tal declaratoria, ya sea respecto de la adquisición, ya lo sea respecto de la pérdida de la nacionalidad venezolana sólo puede hacerlo la Constitución de la República. Remitir a una ley extranjera y no a la propia, la nacionalidad de la mujer venezolana que se casa con un extranjero, es en cierto modo, abdicar de la soberanía nacional, y derogar tácitamente el ordenamiento que somete a los venezolanos que residan o tengan su domicilio en el país extranjero a las leyes venezolanas concernientes al estado y capacidad de las personas. (Septiembre 25 de 1.937, M. de 1.938).

#### PAPEL SELLADO

1.—Que es una de las Bases de la Federación venezolana el compromiso contraído por los Estados de tener todos ellos una misma legislación sustantiva, civil, comercial y penal, y unas mismas leyes de procedimiento civil y penal. . .

Que el Código Civil "ha sancionado la admisibilidad en juicio de los instrumentos privados sin sujetar éstos a las formalidades de que se hallen extendidos en papel sellado, ni a que estén inutilizados en ellos las estampillas que corresponden al valor que enuncien, por lo que el artículo 40 de la Ley de Papel Sellado del Estado Carabobo que requería para la validez de los actos por escrito que éstos se extendieran en papel sellado, colide con los artículos 1.264 y 1.285 del Código Civil y el artículo 13, N<sup>o</sup>. 20 de la Constitución Nacional. (Marzo 27 de 1.895, M. de 1.896).

2.—Que el artículo 34 de la Ley de Papel Sellado del Es-

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

tado Lara prohíbe a los funcionarios públicos del orden judicial dar curso a cualquier solicitud que no esté extendida en el Papel Sellado de la clase correspondiente, en abierta contradicción con lo dispuesto en el artículo 1.299 del Código Civil, que no puede desconocer según el compromiso de la base 16 del artículo 19 de la Constitución Nacional (Junio 28 1.915, M. de 1.916).

3.—Que en los términos del ordinal 17 del artículo 15 de la Constitución Nacional, los Estados de la Unión han convenido en reservar a la competencia Federal todo lo relativo a la organización, cobro e inversión de los impuestos de estampillas...y los demás que con el carácter de impuestos nacionales estableciere la ley; que por la letra a) del número 4 del artículo 17 de la Constitución Nacional, les está prohibido a los Estados cobrar impuestos sobre las materias rentísticas que constituyan impuestos federales o municipales; que por el párrafo 2º. de los mismos número y artículo precitados les está vedado igualmente, exigir el empleo de su papel sellado con el fin de hacer efectivas, mediante su uso, las contribuciones que la Constitución les prohíbe imponer; que los artículos 20 al 24, ambos inclusive, de la mencionada Ley de Papel Sellado del Estado Anzoátegui, constituyen verdaderas contribuciones que, por recaer cumulativamente con la Nacional de Estampillas, sobre materia rentística de ésta, coliden... (Noviembre 15 de 1.928, M. de 1.929).

4º.—Que conforme al ordinal 4º. del artículo 17 de la Constitución Nacional, es de la competencia de los Estados de la Unión organizar sus rentas, entre las cuales enumera el impuesto de papel sellado, que podrá establecer con la limitación de que su empleo no se podrá exigir en los documentos relativos a la liquidación y pago de los impuestos nacionales, ni con el fin de hacer efectivo de hecho, mediante su uso, las contribuciones que la misma Constitución les impone. De estas restricciones a que se sometieron los Estados, el derecho de hacer obligatorio el impuesto de papel sellado, es absoluta la que prohíbe exigir su empleo en lo que se refiere a los impuestos nacionales; en tanto que la otra la circunscribe al caso de que su uso haga efectivas de hecho contribuciones que no pueden imponer, de donde se infiere que importa determinar pre-

viamente el fin perseguido por la disposición que estableca el impuesto para juzgar acerca de su constitucionalidad.

Que no hay fundamento para afirmar que el fin de los artículos 12 y 13 de la Ley de Papel Sellado del Estado Anzoátegui sea el de establecer de modo indirecto un impuesto sobre materia rentística de la competencia del Municipio, antes, por el contrario, si se considera el bajo valor del precio del papel sellado mandado usar en los permisos, que no permite equipararlo al impuesto con que se acostumbra gravar el beneficio del ganado, y la obligación impuesta en la misma ley de comprobar la propiedad del animal, es lógico deducir que el objeto de obtener una módica retribución del servicio que la autoridad civil presta, para controlar en interés público la legítima procedencia del ganado ofrecido al consumo. (Mayo 3 de 1.932, M. de 1.933).

5.—Que la Ley de Papel Sellado ha creado con la disposición denunciada una distinción que sustrae de la materia criminal a los juicios penales en los cuales se proceda a instancia de parte agraviada, distinción que carece de apoyo en la legislación venezolana, pues la acción penal es siempre pública, y es el ejercicio de ella lo que el legislador dispone que se proceda en unos casos de oficio y en otros a instancia de parte agraviada.

Que esa distinción que ha sido motivo para la disposición de la Ley regional que impone el uso de papel sellado en los juicios de calumnia o injuria y en todos aquellos en que el enjuiciamiento no haya lugar sino a instancias de parte agraviada, está en oposición con el artículo 14 del Código de Enjuiciamiento Criminal que ordena extender en papel común las actuaciones en el juicio penal, sin tener en cuenta que se proceda a ejercer la acción de oficio o a instancia de parte agraviada. (Julio 23 de 1.934, M. de 1.935).

6.—Por el artículo 2º. de la Ley de Caza promulgada en 1.936, las constancias de empadronamiento de armas de caza se extenderán en papel sellado del mínimo valor, según la respectiva Ley Nacional o del Estado, y puesto que se trata de una Ley emanada del Congreso Nacional, su cumplimiento es obligatorio en todo el territorio de la República.

De allí que siendo la clase 8ª. la del mínimo valor (Bs. 0,50), según la Ley de Papel Sellado del Estado Yaracuy, las constan-

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

cias de empadronamientos de escopetas deben extenderse en sellos de esta última clase, con arreglo al citado precepto de la Ley Federal, y no en los de la clase 6ª., cuyo valor es bolívares dos, como lo dispone el artículo 14 de la Ley local en referencia. Repugna esta disposición al mandamiento de la Ley nacional... (Agosto 3 de 1.939, M. de 1.940).

## RENTA NACIONAL

1.—La garantía 2ª. del artículo 17 de la Constitución Nacional consagra la propiedad con todos sus atributos, fueros y privilegios, quedando sólo sujeta a las contribuciones decretadas por la autoridad legislativa, a la decisión judicial y a la de ser tomada para obras de utilidad pública, previa indemnización y juicio contradictorio; y el número 8 del propio artículo garantiza a los venezolanos la libertad de industrias, pudiendo la ley, no obstante, asignar un privilegio temporal a los autores de descubrimientos y producciones, y a los que implanten una industria inexplorada en el país... Y la Ley de 16 de mayo en virtud de la cual se celebró el contrato que el Congreso aprobó, ... declara en su artículo 1º. arbitrio rentístico nacional la fabricación, importación y expendio de fósforos en el país, ahora bien, entre las atribuciones que el Congreso tiene... consta la de declarar impuestos nacionales. No explica la ley fundamental la naturaleza de tales impuestos, y sabido es que conforme a las teorías económicas, el impuesto indirecto, que es el que se practica en la República, gravita sobre efectos ignorados o eventuales, entre los cuales se enumeran los derechos aduaneros, los artículos de consumo y los efectos estancados, si bien estos últimos no vienen a ser en el fondo sino una limitación odiosa a la libertad de industria, que es uno de los mayores agentes de la producción, y por tanto de la prosperidad general. Pero, por cuanto la colisión implica el concepto de oposición clara y manifiesta entre las ideas o principios antagónicos. Por cuanto, no definiendo la Constitución la naturaleza de los impuestos que autoriza, ni pudiéndose ésta determinar en el presente caso con auxilio de otras leyes nacionales, no está demostrada clara y manifiestamente la existencia de la pretendida colisión; y por cuanto es principio de derecho que aun en los casos de duda debe mantenerse la ley hasta tan-

el propio legislador corrija el defecto de que adolece. (4 de 1.909, M. de 1.910).-

-Que el artículo 5º. de la mencionada Ordenanza establece un impuesto de cinco bolívares por cada arma de fuego y de tres bolívares por cada arma blanca, que deben pagar los comerciantes mediante un permiso para poderlas ofrecer al público. Que esas mismas armas han pagado ya los derechos de arancelarios y el impuesto de consumo, este último mediante la patente que pagan los establecimientos que las venden. Que según el referido artículo 5º. de la Ordenanza establece un nuevo permiso cada tres meses con el pago del impuesto, puede presentarse el caso frecuente de que el permiso no es otorgado indirectamente en un permiso que corresponde a las autoridades de policía resulte pagado varios meses, lo que es contrario a la Constitución Nacional. (Nota 23 de 1.916, M. de 1.917).

-Que los Estados no pueden cobrar impuestos sobre las materias rentísticas que constituyen impuestos naciona-

les y no puede negarse que el consumo de la gasolina ha sido gravado con un impuesto nacional.

Que carece de toda eficacia la posibilidad de un impuesto municipal sobre la gasolina, además del federal... (Ordenanza 8 de 1.936, M. de 1.937).

-Que en el Pacto Fundamental de los Estados, éstos convienen en reservar a la competencia del Poder Federal, todo lo relativo a la organización, cobro e inversión de los impuestos sobre el tabaco...

Como en el artículo 18 de dicho Pacto Fundamental se define la competencia de las Municipalidades; y el artículo 3º. de dicho Pacto en punto a organización de las rentas municipales establece las restricciones señaladas en el parágrafo 4º. número 1º. del artículo 17, entre las cuales se halla la de no poder cobrar impuestos sobre aquellas materias gravadas con impuestos federales.

Entre los productos y sub-productos del tabaco se encuentran el tabaco en rama... el tabaco elaborado... el chimó aliñado... sin aliñar...

Como el vocablo tabaco, por tanto, está tomado por la Constitución Nacional en sentido genérico, alcanzando la enunciada



## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

intención legislativa a todos los productos y sub-productos, puesto que el texto aludido no establece distingo alguno, y así el intérprete no puede deducir que se refiere dicho vocablo al sólo producto elaborado para fumar, y que en castellano se dice también cigarro, bien que la designación *cigarrillos* empleada antes que la de tabaco hace confuso aquel texto, pero sin que pueda llegarse al extremo de concluir que se ha querido excluir del alcance impositivo federal todo el tabaco no preparado para los fumadores.

Que por tanto es de la competencia federal todo lo relativo a la organización, cobro e inversión del impuesto del chimó, en sus diversas formas, y es procedente, por lo tanto, la colisión denunciada. (Julio 27 de 1.937, M. de 1.938).

5.—Que gravados como están por la ley federal vigente los expendios de licores, es anti-económico y anti-jurídico por ilegal, pechar esos mismos expendios con un impuesto municipal, pues es principio elemental de finanzas que una misma operación no puede estar sujeta, por el mismo concepto, a tributos distintos y simultáneos.

Que en la hipótesis de que en la Ley Orgánica del Ramo no estuviesen pechados específicamente los expendios de licores, los Concejos Municipales tampoco podrían establecer gravámenes legítimos sobre los aguardientes y licores, ni sobre las demás especies que constituyan arbitrios rentísticos nacionales, porque reservado constitucionalmente a la competencia federal todo lo relativo al punto, los Estados y las Municipalidades que tal hicieren incurrirían en usurpación de facultades y atribuciones. (Octubre 26 de 1.938, M. de 1.939).

6.—Que conforme al artículo 15, inciso 17 del Pacto Fundamental, el tabaco constituye un arbitrio rentístico reservado a la competencia del Poder Federal; y de consiguiente la potestad de los Estados y de las Municipalidades, conteniéndose en los límites prefijados, no puede extenderse hasta el establecimiento de impuestos sobre tal especie. . .

Que entre los productos y sub-productos del tabaco se comprende el tabaco elaborado, cualquiera que sea la presentación que de él haga la industria; como también el chimó aliñado. (Noviembre 24 de 1.938, M. de 1.939).

SERVIDUMBRES

—Que en el número 2º del artículo 32 de la Constitución Nacional, la Nación garantiza a los venezolanos que “la propiedad estará sujeta a las contribuciones legales y a ser tomada para obras de utilidad pública, previo juicio contradictorio e indemnización como lo determine la ley...”; y que los artículos 10 y 13 de la Ordenanza de 1º de octubre del Concejo Municipal del Distrito Federal menoscaban y dañan los derechos de propiedad garantizados a los venezolanos en el número 2º del citado artículo 32 y también en el artículo 34 de la Constitución Nacional, y que en el caso de autos no se trata de ninguna propiedad que se haya querido tomar por el Concejo Municipal, para obras de utilidad pública, previo juicio contradictorio.

Las atribuciones otorgadas por la ley al Concejo Municipal del Distrito Federal, no le permiten legalmente establecer servidumbres sobre la propiedad particular, y sus facultades terminan dentro de los límites ordenados por la ley, todo acto ejecutado fuera de estos límites por mandato del artículo 41 de la Constitución Nacional, es inadmisible y nulo.

En el caso concreto no se trata de reclamación entre particulares, sino del ejercicio de un derecho constitucional garantizado a los ciudadanos por la Nación en el número 10 del artículo 32 de la Constitución Nacional, en estos términos: “La ley de petición...”, y la petición de autos corresponde al Tribunal Especial de Colisión para el cual la Constitución Nacional señala a este Tribunal como el único autorizado para resolver... (Octubre 13 de 1.925, M. de 1.926).

—...Existe una capital diferencia entre la expropiación de propiedad para uso de utilidad pública autorizada por el número 2º del artículo 32 de la Constitución Nacional y por el artículo 525 del Código Civil, con las limitaciones de la propiedad que establece la Ley de Servidumbres de Conductores Eléctricos. Sabido es que cuando el interés social lo exige el Legislador puede, en muchos casos, limitar el goce individual del derecho de propiedad, no pudiendo considerarse tales restricciones como verdaderas expropiaciones, en atención a que si se tratara de ellas deberían someterse a las múltiples formalidades pres-

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

critas para aquéllas, el progreso y el bienestar de la sociedad se encontraría a cada paso detenidos en su marcha, por las pretensiones del interés privado. De aquí que las aludidas restricciones se hallan sometidas a otras disciplinas legales que permiten su constitución con facilidad. El artículo 7 que se denuncia al establecer por el transcurso de tres años una presunción en favor de la legitimidad de la servidumbre, no hace sino ajustarse al propósito del Legislador, que quiere que se reconozca pronto su legalidad, a fin de evitar, cuanto antes, los litigios que pudieran presentarse, si los particulares conservaran el derecho de alegar en todo tiempo que no existe la necesidad para el establecimiento de la misma. (Julio 27 de 1.933, M. de 1.934).

3.—Que la disposición contenida en el artículo 669 del Código Civil y en el 13 de la Ley de Servidumbre de Conductores Eléctricos, dan al transporte de energía o fuerza eléctrica el carácter de materia civil, cuya legislación está reservada a la competencia federal...

Que el artículo 18 de la Constitución Nacional enumera taxativamente las materias que son de la competencia de los Concejos Municipales... por lo que resulta nulo el acuerdo dictado por el Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Sucre, por haber legislado sobre uso de la fuerza eléctrica. (Enero 23 de 1.936, M. de 1.937).

4.—Que el precitado artículo 681 del Código Civil está ubicado en el párrafo 3º Capítulo II, Título III de dicho Código, y el artículo 670, primero de dicho párrafo 3º, que trata de la servidumbre de medianería, que también es lo más, pues supone que la construcción se ha hecho por ambos colindantes, establece que la materia "se regirá por las disposiciones de este párrafo y por las ordenanzas y usos locales, en cuanto no se le opongan o no esté prevenido en él", de donde se sigue que de haber oposición entre lo dispuesto en dicho párrafo y alguna ordenanza o uso local, debe aplicarse con preferencia lo dispuesto al respecto por el Código Civil. (Enero 26 de 1.939, M. de 1.940).

### SITUADO CONSTITUCIONAL

1.—El número 4 del artículo 17, ordinal 1º, de la Cons-

titución al considerar como renta propia de los Estados el situado constitucional o sea el veinte por ciento del total de ingresos por rentas en el año civil inmediatamente anterior, se limita a reconocer a los Estados la propiedad de esa cuota; y es atributo esencial del derecho de propiedad el poder disponer de la cosa propia, salvo las limitaciones que la ley misma establezca; ahora bien, ni en dicho precepto constitucional, ni en ningún otro se les ha limitado a los Estados esa facultad de disponer de sus rentas; mas todavía, en virtud del propio principio federativo y de que el situado constitucional se toma de las rentas nacionales en las cuales tienen un derecho todos los pueblos del país para ser beneficiados con el empleo de esas rentas, que ellos han contribuido a formar, resulta obvio que cada Estado de la federación no solamente tiene el derecho, sino aun más, tiene la obligación de disponer de la cuota de situado que reciba en obsequio de todos sus Distritos o Municipalidades.

Las rentas de un Estado o de un Distrito, son sus ingresos; y si una parte cualquiera del situado constitucional, debe ingresar a los Distritos para ayudarlos en sus necesidades, esa cuota o ingreso está bien llamada renta del Distrito o de la municipalidad. No perdería ese carácter de renta o ingreso distrital por el hecho de que la reciba del Estado; para figurar como ingreso fijo en el Presupuesto del Distrito, basta que esa partida figure como egreso fijo en el presupuesto del Estado regional del mismo modo que figura como ingreso en el presupuesto de los Estados en correspondencia con los egresos que por tal respecto figura en el Presupuesto nacional. Así como el Estado federal no es sino la persona jurídica de la Nación y como tal las rentas de que dispone son rentas de ésta, así mismo el Estado regional no es sino la persona jurídica en que se refunden las entidades políticas (Distritos y Municipios) que le están subordinadas, y por ello lo que el Estado regional recibe del Estado federal lo recibe para distribuirlo en la forma más equitativa, entre todos los organismos políticos que lo integran.

Si por considerarse en la Constitución Nacional como rentas de los Estados el veinte por ciento de las rentas de la Nación previsto para el situado no pueden aquellos distribuir esa cuota entre las Municipalidades como rentas de éstos tampoco

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

por la misma razón podría el Estado federal considerar esa parte de las rentas nacionales como rentas de los Estados, porque el Estado federal es tan autónomo respecto de los Estados regionales, que lo son éstos respecto de las Municipalidades...

...El Constituyente se vale aquí de la persona jurídica del Estado tan sólo como un medio necesario para distribuir en todo el país el riego benéfico del situado.

No hay pues la inconstitucionalidad denunciada por este respecto, al disponer del situado estadual para que pase fusionado a engrosar las rentas de las Municipalidades. Pero en cambio si resulta violatoria de la Constitución Nacional la proporción en que distribuye el situado el artículo 39 de la Constitución del Estado (Zulia) pues la Constituyente de la República, al tomar como base para calcular la cuota correspondiente a los Estados la población de cada uno, con esto dejó establecido implícitamente que cada Estado debía adoptar la misma base para la distribución del situado entre los Distritos, ya que en la previsión de la Constitución Federal entró necesariamente la población de cada Municipalidad, porque es la suma de estas poblaciones parciales la que da la población de cada Estado. (Julio 13 de 1.937, M, 1.938).

## SOBERANIA NACIONAL

1.—Que es principio universalmente reconocido, entre las naciones civilizadas del orbe, que cada país, cada entidad soberana atienda y ejerza su dominio e imperio a todo el territorio nacional, y sobre todos los individuos que nacen, viven domiciliados, residen o transitan en él, de tal modo que la Nación en uso de esa soberanía inmanente, permite o prohíbe la entrada de los extranjeros al país, y así mismo abre o cierra sus puertos y ríos al comercio exterior, sin que las otras Naciones, ni los particulares extraños puedan creerse con derecho perfecto, a obtener, en virtud de sus intereses lesionados, la apertura o la clausura de tales ríos o puertos.

Que en tratándose de los mares y ríos interiores, la doctrina expuesta es la generalmente admitida por los publicistas antiguos y modernos, pues sólo en los casos previstos por el derecho de gentes, podría excepcionalmente, pretender la

apertura de ciertos ríos y mares al comercio de los Estados ribereños, o al universal de todos los países.

Que en el caso concreto, Venezuela, en ejercicio de su soberanía como Nación capaz de vivir vida internacional ha prohibido al comercio extranjero el tráfico o navegación por los caños Macareo y Pedernales, reservando estos al de cabotaje; ha señalado la "Boca Grande" del Orinoco para la navegación y comercio extraño, y prohibido en absoluto, sin distinción de personas y nacionalidades, el tránsito por las demás bocas y caños del río, con cuya prohibición, no cierra, por otra parte, los puertos habilitados al comercio exterior, ni aun impide la navegación por el Orinoco, sino que reglamente ésta, sin que la Nación tenga por qué preocuparse de si deba ser tal o cual la forma de los buques, ni de las condiciones marineras de éstos para poder verificar el tráfico, pues ello sólo incumbe a quienes aspiren a comerciar con el país, por la citada arteria fluvial.

Que si es verdad que el espíritu liberal del siglo, tiende a extender y consagrar respecto de los ríos, el principio de la libertad de los mares, también lo es que respecto a las aguas mediterráneas, lagos, etc.,-cuyas riberas son de exclusivo dominio de la Nación, ninguna otra podría aducir un perfecto derecho a navegarlas; y tanto es esto así, que la libertad de navegación de tales aguas es siempre la obra de las convenciones o tratados entre los pueblos, hechos en vista de los intereses recíprocos, internacionales, de las conveniencias mutuas de los países y por lo que toca a su prosperidad y civilización.

Que el gobierno de la República no viola en manera alguna los principios y prácticas del derecho de gentes, sino que más bien los cumple y reconoce al prohibir el uso de ciertas aguas del río Orinoco a los extranjeros, señalándoles las bocas y caños por los que se les impide el tráfico, fijándoles la "Boca Grande" como la única transitable para ellos y reservando al comercio de cabotaje los caños de Macareo y Pedernales.

Que desde el punto de vista del derecho internacional privado, el Ejecutivo Nacional ha procedido en acuerdo con estos principios.

Que por lo que mira al derecho al que le asiste por minis-

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

terio de las leyes políticas y administrativas que en ejercicio también de su soberanía ha dictado el país, la administración general de la unión en lo que no esté atribuido a otra autoridad, por la Constitución Nacional vigente, es de la competencia del Ejecutivo Nacional; y entre las facultades o atribuciones del Presidente de la República que lo ejerce en unión de sus órganos y del Consejo de Gobierno, cuéntanse las que le dan las 17ª y 18ª del artículo 76 de la misma Constitución, es decir, “desempeñar las demás funciones que le atribuyan las leyes” y expedir Decretos o Reglamentos para la mejor ejecución de éstas, siempre que la ley lo exija o establezca en su texto, cuidando de no alterar su espíritu y razón.

Que siendo así que la Ley de 17 de mayo de 1.873, vigente aun, autoriza al Poder Ejecutivo para habilitar para la exportación aquellos Puertos del lago de Maracaibo; de los ríos *navegables* de la República y de su litoral marítimo, atribuyéndole también la potestad de establecer aduanas terrestres, resguardos de agua y tierra, la de suprimir o trasladar aduanas de los puertos habitados para la importación y exportación a donde lo juzgare conveniente; es claro que el Ejecutivo pudo, no solo restringir el comercio extranjero con Ciudad Bolívar, sino aun más cerrar este puerto al comercio exterior, medida que estuvo muy lejos de tomar, cuando dictó su Decreto de 1º de Julio de 1.893...

...Porque si los Estados han consentido en reservar al Poder General la jurisdicción legislativa y ejecutiva sobre la navegación marítima, costanera y fluvial, ello ha sido en consideración a la naturaleza misma de tales vías, a la conveniencia e intereses fiscales y a la más pronta y eficaz vigilancia y policía para la seguridad interior; de tal manera que el Estado, por medio del Poder General, y hoy el Ejecutivo Nacional en virtud del Decreto Legislativo ya referido podría navegar él sólo por medio de sus agentes, éstas o aquéllas aguas sin que pudiera decirse que ataca la libertad de industrias con tal limitación.

...Porque es indudable que está en las funciones del Presidente de la Unión la de modificar el carácter de la aduana de Ciudad Bolívar, restringir sus atribuciones y aun suprimir cualesquiera otras de la República. (Agosto 14 de 1.894, M. de 1.895).

TIERRAS BALDIAS Y EJIDOS

1.—Que la Ley de Tierras Baldías es general, y que no puede ser alterada ni modificada ni siquiera reglamentada por el Poder Ejecutivo, a menos de estar legalmente autorizado para ello.

Que dicho Decreto Ejecutivo no puede extenderse hasta modificar los efectos de la Ley de Tierras Baldías... (Nov. 24 de 1.894. M, de 1.895)

2.—Que la Ley de Tierras Baldías y Ejidos... para los efectos del avalúo que ha de preceder a la enagenación o arrendamiento de los lotes de terrenos baldíos solicitados en compra, arrendamiento o adjudicación gratuita, establece el procedimiento que ha de seguirse para dicho avalúo...

Que la Ley de Llanos del Estado Guárico sin sancionar disposición alguna que se oponga a tales prescripciones... ni entrabe el ejercicio de la facultad que corresponde al Poder Federal de intervenir en todo lo relativo a las Tierras Baldías, a su administración por el Ejecutivo Federal y a la competencia de éste para arrendarlas, venderlas o darlas en adjudicación gratuita, y se contrae para los solos efectos de dicha Ley de Llanos, a dividir el territorio del Estado en zonas pecuarias, agrícolas y mixtas...

Que la expresada Ley de Llanos, en cuanto se relaciona con el régimen interno y policial del territorio del Estado Guárico, establece la citada división de aquél en zonas de agricultura y de cría, para fines extraños a los de calificación y avalúo de los lotes de terrenos baldíos...

Que semejante régimen policial y de orden interno corresponde a la autonomía no delegada al Poder Federal por los Estados de la Unión, por lo cual la Ley de Llanos del Estado Guárico, en la parte que lo establece y reglamenta, no ha sido dictada con usurpación de funciones...

Que esta Corte carece de atribución para decidir si hay o no colisión entre los acuerdos de los Concejos Municipales y las Leyes Nacionales...

Que hay colisión entre dos o más leyes o entre dos o más disposiciones legales cuando el cumplimiento de alguna de ellas impida, contrarie o estorbe el de las otras, pero no cuando todas puedan válidamente coexistir y aplicarse sin desacuer-



do y sin conducir a resultados contradictorios. (Octubre 31 de 1.928, M. de 1.929).

#### USURPACION DE ATRIBUCIONES

1.—...Es evidente que la Corte solo tiene facultad para declarar cual sea la Ley vigente cuando se hallen en colisión las nacionales entre sí, o éstas con las de los Estados, o las de los mismos Estados y como la colisión denunciada no se refiere a ninguna de estas leyes, sino a un mero decreto del Presidente de un Estado, que se cree en oposición con la Constitución Nacional, suprema ley de las leyes, cuya vigencia es incuestionable, sobre la que la Corte no tiene poder para pronunciar, es visto que no es caso constitucional de colisión el que se somete a su decisión, pues nunca podría resolverse por ella que es la Constitución la que deja de estar vigente. El magistrado podría ser acusado si lo mereciese, por infracción de ella pero sus actos no pueden ser acusados de colisión sin desnaturalizar el carácter de la disposición a que se refiere la atribución 9ª del artículo 89 de la Constitución Nacional. . . Y la Alta Corte, limitándose al ejercicio de su facultad constitucional, no debe extenderse a declarar sobre colisión cuando ésta se refiere exclusivamente a una medida del Poder Político de un Estado, contraída a un caso particular, y que se denuncia como opuesta a la Constitución Federal. De otra manera la Corte se usurparía una autoridad que no tiene, y su resolución sería nula. (Julio 13 de 1.876, M. de 1.877).

2.—Que el procedimiento administrativo que por virtud de leyes especiales y en determinados casos adoptan funcionarios de orden político. . . no constituye un desmembramiento de la jurisdicción ordinaria, única por ante la cual debe deducirse toda acción proveniente de perjuicios causados por el hecho del hombre. (Enero 16 de 1.909, M. de 1.909).

3.—Que entre las facultades concedidas al Ejecutivo Federal por el artículo 80 de la Constitución Nacional no consta la de declarar por si resueltos los contratos que se celebren en interés nacional, no obstante que la otra parte haya hecho precedente dicha resolución por falta de cumplimiento de las obligaciones contraídas.

Que el Ejecutivo Federal, al declarar por si mismo insubsistente el contrato expresado. . . ejerció una facultad que no le está conferida por la ley, con lo cual vició de nulidad dicho ac-

to conforme al artículo 24 de la citada Constitución. (Junio 17 de 1.909, M. de 1.910).

4.—Que al declarar la Legislatura y el Ejecutivo del Estado Miranda, que el Segundo Suplente debía entregar los autos al Primero, desconociendo de ese modo los efectos del referido auto del 23, dictado por el Segundo Suplente, decidieron acerca de la eficacia de ese auto, cuyo examen, como queda dicho en el Considerando anterior, es de la exclusiva competencia de los Tribunales de Justicia que tengan que intervenir en el proceso. (Abril 18 de 1.911, M. 1.912).

5.—Que la referida Ley de 8 de abril de 1.904, que establece la Academia Nacional de Medicina, en su artículo 19 dispone lo siguiente: "Antes de cumplir el primer año de su fundación redactará y publicará un Código de Moral Médica cuyo cumplimiento será obligatorio para todos los individuos del gremio de la República".

Que el artículo 67 de la Constitución Nacional de 1.901, que regía en la época en que se promulgó la Ley que motiva esta solicitud, prohibía al Congreso Nacional delegar la facultad de legislar, y el artículo 70 de la Constitución vigente contiene el mismo precepto prohibitivo, principio que ha sido, por otra parte, consagrado siempre por nuestro derecho Constitucional. (Octubre 4 de 1.918, M. de 1.919).

5 bis.—...Para el caso de las elecciones a concejales es muy distinto: no se trata ya de actos de ninguna rama ni de órgano alguno del Poder Público, pues la elección de concejales es un derecho o función ejercido directamente por el pueblo.

Cuando el ordinal 14 del artículo 32, de la Constitución Nacional garantiza a los venezolanos el derecho de sufragio, no los constituye, ni individual, ni colectivamente en Poder Público; el ejercicio de tal derecho no es un acto del Poder Público, ni equivale a ejercicio de autoridad pública, ni puede equipararse al cumplimiento de las funciones o atribuciones obligatorias que la misma Constitución pauta taxativamente a los órganos de los Poderes Públicos, por lo cual, nada tiene que ver el artículo 42 de la Constitución que se refiere a *usurpación de atribuciones*. (Nov. 6 de 1.937, M. de 1.938).

6.—...Pero en atención a que el Concejo Municipal mencionado hizo uso para su acto de una autoridad que no le estaba conferida por ninguna Ley, y ha caído por tanto respec-

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

to de ese acto, bajo las sanciones del artículo 42 de la Constitución Nacional, esta Corte Federal y de Casación, en su misión de supremo intérprete de la Constitución misma y ejerciendo la atribución que le está conferida por el numeral 11 del artículo 123 *ejusdem*, declara nula . . . (Enero 21 de 1.938, M. de 1.939)

7.—Que el artículo 68 de la Constitución del Estado Apure fija las atribuciones del Presidente del Estado, entre ellas, la de hacer los nombramientos que le atribuyen la misma Constitución y las leyes; pero el nombramiento de los funcionarios de que ahora se trata corresponde hacerlo conforme al artículo 44 de dicha Constitución, a la Asamblea Legislativa. I ni la Constitución citada, ni ninguna otra ley faculta al Presidente del Estado para censurar o anular actos del Poder Legislativo, función esa que al ser procedente corresponde cumplir al Poder Judicial. (Junio 18 de 1.938, M. de 1.939).

8.—I cuanto a los actos a que se refiere el artículo 42 de la Constitución Nacional, en relación con el 41 *ejusdem* conforme a la segunda parte del numeral constitucional invocado, es evidente que la denunciada ilegalidad de aquellas providencias de la Corte de Anzoátegui, nunca constituirá una usurpación de funciones públicas, desde luego que nunca, tampoco, podrá equipararse si tal fuese el caso que se contempla, un mal uso de funciones que legalmente se tienen, con el uso de atribuciones manifiestamente cometidas a otra autoridad pública distinta, que es lo que constituye una verdadera usurpación de poderes. (Diciembre 1 de 1.939, M. 1.940).

FIN

## LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA

### BIBLIOGRAFIA

- Alvarado, A. Jorge.—El Recurso sobre la Inconstitucionalidad de las Leyes.
- Antokoletz, Daniel.—Manual Teórico y Práctico de Derecho Público, Constitucional y Administrativo.
- Barthelemy, J.—Traité de Droit Constitutionnel.
- Bielsa, Rafael.—La Protección Constitucional y el Recurso Extraordinario.
- Bolívar, Simón.—Discurso al Congreso Constituyente de Bolivia. Constitución de Bolivia de 1.826.
- Constitución de Cúcuta.
- Constituciones de Venezuela (1.811, 1.830, 1.857, 1.858, 1.864, 1.874, 1.881, 1.891, 1.893, 1.901, 1.904, 1.909, 1.914, 1.925, 1.928, 1.929, 1.931, y 1.936).
- Constitución del Estado Yaracuy.
- Diccionario Enciclopédico Hispano-Americano.
- Duguit, León.—Manual de Derecho Constitucional.—Trad. española
- Esmein, A.—Elements de Droit Constitutionnel Francais et Comparé.
- Feo, Ramón F.—Estudios sobre el Código de Procedimiento Civil Venezolano.
- Gil Fortoul, J.—Historia Constitucional de Venezuela.
- Hauriou, Maurice.—Principios de Derecho Público y Constitucional. Trad española
- Memorias de la Alta Corte Federal y de la Corte Federal y de Casación. (1.870 a 1.941).
- Merino Brito, Eloy G.—El Recurso de Inconstitucionalidad y su Jurisprudencia.
- Pecach, Roberto.—El Recurso Extraordinario ante la Suprema Corte Federal de los Estados Unidos y ante la Corte Suprema de la Argentina.
- Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela.
- The Constitution of The United States.

# INDICE

# INDICE

	Págs.
Prólogo .. . . . . .	3

## PRIMERA PARTE

Constituciones rígidas y flexibles .. . . . . .	7
Organismos instituidos para la defensa de la Constitución: análisis histórico .. . . . . .	11
Institución y desarrollo del sistema defensivo en América .. . . . . .	14
El control en Europa y la situación de la post-guerra .. . . . . .	19
Limitaciones al Poder de control .. . . . . .	21
Análisis histórico del sistema en Venezuela. Su evolución y causas .. . . . . .	27
Carácter del Alto Tribunal venezolano en su misión constitucional .. . . . . .	33
Atribuciones de la Corte Federal y de Casación. Juicio analítico y crítico .. . . . . .	36
Breve juicio sobre la labor de nuestro Alto Tribunal .. . . . . .	51

## SEGUNDA PARTE

Textos de las Constituciones venezolanas a partir de 1.864 .. . . . . .	55
Actos de Administración .. . . . . .	61
Actos del Poder Público .. . . . . .	66
Autonomía Municipal .. . . . . .	71
Bancos .. . . . . .	84
Colisiones, Concepto de .. . . . . .	93
Colisiones de la Constitución .. . . . . .	94
Colisiones de Leyes Estaduales .. . . . . .	95
Colisiones de Leyes Nacionales .. . . . . .	96
Colisiones de Ordenanzas Municipales .. . . . . .	99
Competencia de los Estados .. . . . . .	103
Comunismo .. . . . . .	108
Confiscación .. . . . . .	111
Decisiones Judiciales .. . . . . .	114
Decretos, Reglamentos y Resoluciones .. . . . . .	132
Elecciones .. . . . . .	138
Exportación .. . . . . .	148



# **ERRATAS ADVERTIDAS**



**ERRATAS ADVERTIDAS**

Pág.	Línea	Dice	Debe decir
	10	Situado Constitucional	Competencia de los Estados.
49		Ordenanzas Municipales	Actos del Poder Público.
56	19	Motu propio	Motu proprio.
71	35	V. Actos de Administración	V. Actos de Administración y Usurpación de Atribuciones.
130	21	erros	errores.
131	8	erros	errores.
139	2	Concejo	Consejo.
173	2	forecerla	ofrecerla.
193	23	al libitum	ad libitum.
205	18	V. Actos del Poder Público y Colisiones de Ordenanzas Municipales.	V. Decisiones Judiciales.
224	7	illicitas	ileltas.