

**ERNESTO WOLF**

Profesor del Instituto de Seminario de la Facultad  
de Derecho de la Universidad Central de Venezuela

**TRATADO DE DERECHO**

---

---

**CONSTITUCIONAL VENEZOLANO**

---

---

**PROLOGO DEL DR. CARLOS MORALES**

Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad  
Central de Venezuela y Ministro de Relaciones  
Exteriores de los Estados Unidos de Venezuela

**TOMO II**

---

---

CARACAS - TIPOGRAFIA AMERICANA - AÑO DE 1945

**ERNESTO WOLF**

**PROFESOR DEL INSTITUTO DE SEMINARIO DE LA FACULTAD DE DERECHO  
DE LA UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA**

---

**TRATADO**  
**DE**  
**DERECHO CONSTITUCIONAL**  
**VENEZOLANO**

**PROLOGO DEL DR. CARLOS MORALES**

**DECANO DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD CENTRAL  
DE VENEZUELA Y MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES  
DE LOS ESTADOS UNIDOS DE VENEZUELA**

**TOMO II**

---



**CARACAS**  
**TIPOGRAFIA AMERICANA**  
**1945**

## CAPITULO XXII

### LAS GARANTIAS INDIVIDUALES

En 1810 se publicó en Bogotá un folleto, intulado "*Los derechos del hombre y del ciudadano*", que era una traducción, hecha por el neogranadino Antonio Nariño, de la "*déclaration des droits de l'homme*" que sirvió de lema a la revolución francesa. En 1811 la publicó en Caracas Juan Germán Roscio, bajo el título "Derechos del Hombre y del Ciudadano; con varias máximas republicanas y un discurso preliminar, dirigido a los americanos". Ya en 1797 la Real Audiencia de Caracas se alarmó por la existencia de "papeles torpes y sediciosos, especialmente un libro impreso en octavo, y encuadernado a la rústica, del cual hay en la isla de Guadalupe muchos ejemplares, y cuyo título dice así: *Derechos del Hombre y del Ciudadano*". Por acuerdo de la Audiencia de 11 de diciembre de 1797 se impuso "a los que introdujeran tales libros y papeles y determinadamente el titulado *Derechos del Hombre y del Ciudadano*: a los que los recibieran, y no los entregaren inmediatamente a las Justicias, a los que tuvieran noticias de ellos, y no las comunicaren a las mismas justicias, a los que las pasasen a otras manos, o de cualquier forma divulgasen sus noticias, o no impidieren su extensión, cuando esté de su parte, en las penas de azote, presidio, y en la de muerte según las circunstancias de cada caso" (1). La famosa declaración de

---

(1) Acuerdo de la Real Audiencia prohibiendo la obra titulada "Derechos del Hombre y del Ciudadano", Francisco Javier Yanes, Com-

La constitución de 1830 también se contenta con esta sanción confiando aparentemente estas constituciones en la buena fe del gobierno para la aplicación de las disposiciones constitucionales. El artículo 187 de la constitución de 1830 dice así: "Los que expidieren, firmaren, ejecutaren o mandaren ejecutar decretos, órdenes o resoluciones contrarias a la constitución y leyes que garanticen los derechos individuales, igualmente que los que las ejecuten, son culpables y deben ser castigados conforme a las mismas leyes". Esta disposición, con leves cambios de redacción, se repitió en todas las constituciones siguientes y forma hoy el art. 36 de la constitución.

Un hecho típico es que la declaración de independencia y la constitución de 1811 estuvieron precedidas de una ley que hace "la solemne declaratoria de los derechos del pueblo". Esta ley es del 1º de julio de 1811 mientras la declaración de la independencia fue hecha el 5 de julio de 1811 y la constitución solemne el 21 de diciembre de 1811. La ley de 1º de julio dice en su preámbulo: "El supremo congreso de Venezuela, en su sesión legislativa, establecida para la provincia de Caracas, ha creído que el olvido y desprecio de los derechos del pueblo, ha sido hasta ahora la causa de los males que ha sufrido por tres siglos; y queriendo empezar a precaverlos radicalmente, ha resuelto, conformándose con la voluntad general, declarar, como declara solemnemente ante el universo, todos estos mismos derechos inalienables, a fin de que todos los ciudadanos puedan comparar continuamente los actos del gobierno con los fines de la institución social; el magistrado no pierda jamás de vista la norma de su conducta y el legislador no confunda, en ningún caso, el objeto de su misión".

Este preámbulo demuestra más que cualquier otro texto cuánto los autores de la primera constitución estaban imbuidos en las teorías de Rousseau, según las cuales bastaría dar la libertad al pueblo para que éste hiciera de su libertad un uso magnífico. Creyeron esos hombres que con promulgar una constitución se pueden borrar tres siglos de historia; que el pueblo sin instrucción y acostumbrado a todo género de opresión, una vez expulsados los dueños españoles, ya sabe gobernarse a sí mismo. Independencia y libertad era el grito, anar-

quia era el resultado porque libertad sin organización y sin disciplina no es libertad.

Sólo con el tiempo se reconoció que no basta decir a las autoridades: observad los derechos del pueblo; que se debe hacer un control efectivo, jurídico, un control de la constitucionalidad de las leyes y un control de la constitucionalidad de los actos del gobierno.

La constitución de 1811 declaró en su art. 199 que “todas y cada una de las cosas constituidas en la anterior declaración de derechos están exentas y fuera del alcance del poder general ordinario del gobierno”, pero no dio al pueblo remedio para hacer anular los actos arbitrarios del ejecutivo, contentándose con declarar “que conteniendo o apoyándose sobre los indestructibles y sagrados principios de la naturaleza, toda ley contraria a ellos que se expida por la legislatura federal, o por las provincias, será absolutamente nula y de ningún valor”.

Las ulteriores constituciones de 1819, 1821, 1830 y siguientes hasta 1891 suprimieron esta fórmula de la nulidad que hubiera permitido al juez ordinario no aplicar una ley constitucional como se lo permite actualmente el artículo 7 del Código de Procedimiento Civil, de acuerdo con el art. 128, ord. 9º, de la constitución.

La única garantía de la observación de los derechos individuales proclamados en la constitución de parte del gobierno era la responsabilidad individual de los que lesionaron estos derechos. La constitución de 1830 postuló leyes penales para el castigo de los funcionarios que violaren los derechos garantizados a los ciudadanos y al mismo tiempo autorizó en la constitución misma (art. 204) la detención de funcionarios que ejecutaren arrestos injustificados, que evidentemente son la más fuerte infracción contra la libertad individual. Todas las constituciones de 1864 en adelante previeron que las leyes penales deben crear una pena contra la infracción de cualquier derecho individual. Lo que dice el art. 36 de la constitución actual se funda en el antes mencionado art. 187 de la constitución de 1830 y es casi la reproducción textual del art. 17 de la constitución de 1864, texto mantenido en todas las

constituciones siguientes, a saber: "Los que expidieren, firmaren, ejecutaren o mandaren ejecutar decretos, ordenanzas, resoluciones, que *violen cualquiera de los derechos garantizados* a los ciudadanos son culpables y serán *castigados* conforme a la ley". La constitución de 1864 y siguientes tenían también una obligación análoga según la cual las leyes en los Estados debían señalar penas a los infractores de las garantías, disposición que se suprimió después de reservarse al legislador federal la legislación penal. Hoy las disposiciones correspondientes que se aplican a la infracción cometida por un funcionario federal de la misma manera que por un funcionario de los Estados se encuentran en el Libro II del Código Penal, Título II, Delitos contra la libertad. Y si un caso concreto no se hallare comprendido en los delitos contra la libertad especialmente mencionados en el título acabado de citar, siempre será punible bajo el art. 204, Código Penal, que concierne al abuso de autoridad, porque cualquier violación de una garantía siempre será abusiva de autoridad.

Según las reglas generales de responsabilidad civil por el daño que causa un delincuente, los funcionarios son también civilmente responsables. En la práctica la responsabilidad penal y civil no aseguran una gran protección contra la violación de los derechos garantizados. El derecho constitucional inglés nos ofrece un ejemplo de la protección de las libertades individuales por medio de la condena de los funcionarios a elevadas indemnizaciones porque allá el Poder Judicial cuya culminación es en teoría toda la cámara alta de la legislatura, en práctica hoy en vez de la cámara de los lores, un gremio pequeño de los lores juristas (law lords), ha tenido un alto prestigio que le permitió condenar sin miedo a los funcionarios que actúen bajo el mando de los ministros o a los ministros mismos.

La constitución venezolana menciona como un derecho garantizado en el art. 32, ord. 13, el derecho de acusar a los funcionarios públicos ante los tribunales, principio que quiere proteger a los ciudadanos contra represalias cuando acusan a los funcionarios por violación de los derechos garantizados en la constitución; pero a pesar de esa disposición en

ninguno de los países latinoamericanos la responsabilidad penal y civil ha sido una protección efectiva de los derechos individuales.

Según la jurisprudencia de los tribunales latinoamericanos sobre responsabilidad civil de los funcionarios, se necesita la prueba de un daño pecuniario causado al acusador; es así desconocida la condenación por daño moral que juega un papel tan grande en la jurisprudencia inglesa relativa a la protección de garantías y que es admitida generalmente por los comentaristas del derecho civil vigente. El art. 1196 del Código Civil de 1942 consagra explícitamente la teoría del daño moral que ya bajo el régimen del Código Civil de 1922 fue aplicada por tribunales de equidad para indemnizar a los que sufrieron cárceles y persecuciones injustificadas durante la dictadura de Gómez (3).

La indemnización se prevé especialmente, como dice el aparte 1º del art. 1196, Código Civil, "a la víctima en caso de lesión corporal como de atentado a su honor, a su reputación o a los de su familia, a su libertad personal, como también en el caso de violación de su domicilio, o de un secreto concerniente a la parte lesionada". Así el nuevo Código Civil obliga a condenar por daño moral al funcionario que viole la garantía de libertad personal.

La responsabilidad penal es todavía menos apropiada que la responsabilidad civil para constituir una garantía eficaz de los derechos asegurados. La sanción del Código Penal sólo puede aplicarse en casos de manifiesta violación de las garantías constitucionales. Esta violación se hará en general con aprobación del jefe de Estado de un gobierno arbitrario y precisamente en estos casos faltará la independencia de los tribunales para castigar el desconocimiento de la constitución. En época de un gobierno constitucional la responsabilidad penal será buena para impedir a los funcionarios subalternos cometer actos arbitrarios, pero no será el remedio para que los tribunales juzguen la cuestión, a veces muy delicada, con-

---

(3) Lepervanche Parparcén, Estudio sobre la Confiscación, Caracas, 1938, comentario del art. 1217 del Código Civil de 1922, p. 92.

sistente en investigar si un acto de administración hecho de buena fe violó o no un derecho garantizado por la constitución.

Los derechos garantizados son de dos clases: a veces son declaraciones de la constitución que obligan al Estado a hacer algo y a veces son declaraciones que obligan al Estado a dejar de hacer algo; en el primer caso son deberes constitucionales, en el segundo son limitaciones del poder del Estado en favor de la libertad individual.

Las obligaciones de hacer algo tienen jurídicamente el carácter de un programa solemne de la constitución del Estado, una amonestación a los legisladores y al Poder Ejecutivo de realizar una prestación en favor del ciudadano, pero tales declaraciones de la constitución no dan al ciudadano un derecho que pueda hacer valer ante los tribunales. La constitución alemana de Weimar proclamó un derecho de trabajo para los ciudadanos de Alemania obligando al Estado a hacer la legislación apropiada para que cada ciudadano apto encuentre una posibilidad de trabajar; pero si la situación económica hizo imposible la realización o si sólo el legislador no llegó a hacer las leyes respectivas, el ciudadano no pudo reclamar una indemnización del fisco ante los tribunales. La constitución venezolana tiene desde 1874 dentro de los derechos garantizados a los venezolanos la fórmula de la instrucción obligatoria y gratuita (art. 14, Nº 12, const. 1874). La constitución actual en el art. 32, ord. 15, dice: "Habrá por lo menos una escuela en cada localidad cuya población escolar no sea menor de 30 alumnos". El padre que viva en una población de las descritas en esta disposición no puede reclamar indemnización al Estado si no hay escuelas donde mandar a sus hijos. La obligación de crear escuelas es como acabamos de decir un programa que por su inclusión en la constitución tiene solemnidad y el hecho de no cumplirse puede desprestigiar la constitución, pero al ciudadano no le quedan sino los derechos políticos de elegir congresantes que cambien la situación, de expresar su opinión en reunión o por la prensa, y de hacer peticiones, derechos que tiene de todos modos, figure o no el postulado en la constitución.

Otro carácter tienen las obligaciones de no hacer. Las obligaciones de no hacer se dirigen en parte a la legislatura, en parte al Ejecutivo y a veces a ambos a la vez. Se limita el poder del Estado en favor de la libertad del ciudadano. El Estado no puede expropiar un terreno que necesite para hacer una carretera sin indemnizar al particular porque la propiedad está protegida. El Poder Público no puede castigar al periodista que publique una crítica del gobierno, salvo los casos de injuria punible. En estos casos los derechos también son puras promesas solemnes si no se crean los remedios eficaces que permitan al ciudadano hacer valer sus derechos ante los tribunales. Se necesita una autoridad independiente del Ejecutivo que declare nulas las actuaciones del gobierno que transgredan las limitaciones otorgadas al Estado. Aquí es donde interviene en el Estado de derecho la protección de las libertades garantizadas por el juez. "La propiedad, la vida, el honor, dice Alberdi, son bienes nominales; cuando la justicia es mala no hay aliciente para trabajar en la adquisición de bienes que han de estar a la merced de los pícaros. La ley, la constitución, el gobierno son palabras vacías si no se reducen a hechos por la mano del juez que en un último resultado es quien los hace ser realidad o mentira" (4).

Afortunadamente la constitución venezolana ha creado la posibilidad de anular actos violatorios de las garantías constitucionales. Desde 1893 la Corte Federal tiene la facultad de anular leyes inconstitucionales. La constitución de 1936 agregó a esa atribución, en el art. 123, ord. 11º (hoy art. 128), la importantísima facultad de "declarar la nulidad de los actos del Poder Público violatorios de la constitución". Ya la constitución de 1864 contenía una disposición que hubiera permitido en muchos casos la anulación de actos anticonstitucionales de la autoridad. El art. 104 de la constitución de 1864, repetido en todas las constituciones subsiguientes y que corresponde al actual art. 43, dijo: "Toda autoridad usurpada es ineficaz; sus actos son nulos". La usurpación de poder es en primer lugar el acto de autoridad que emane de una persona que no tiene cualidad de poder público; pero en segundo lu-

---

(4) Alberdi, Bases, ed. Claridad, p. 65.

gar, usurpación es también, bajo el principio de la separación de los poderes, “la invasión de un poder del Estado en otro distinto” (5); por ejemplo, si el ejecutivo actúa como juez o como legislador.

En tercer lugar es también usurpación lo que los franceses llaman *excès de pouvoir*, el exceso o abuso de poder dentro del mismo poder permitido. La constitución actual interpreta la usurpación de autoridad en ese sentido extensivo. El art. 128, ord. 11º, refiriéndose al art. 43, habla de la nulidad de un acto administrativo “por abuso de poder”. Así se puede decir que desde 1864, los tribunales venezolanos tienen un arma para anular actos abusivos del poder ejecutivo o legislativo, actos violatorios de las libertades garantizadas por la constitución; pero no han tenido la independencia necesaria para desarrollar una jurisprudencia de lo que es abuso de poder. Así las libertades garantizadas, las cuales consisten en limitaciones del Poder Público, han sido más promesas que realidades. En la obra meritoria del doctor Pablo Ruggeri Parra, “La supremacía de la constitución y su defensa”, está condensada la jurisprudencia de la Corte Federal desde 1871 hasta 1940. Se puede comprobar que las sentencias liberales se limitan a los ligeros paréntesis de las pocas épocas de libertad y que la jurisprudencia en defensa de la constitución solamente vino a ser más amplia desde 1936. La nueva jurisprudencia es todavía rudimentaria y va en busca del camino; es más frecuente la anulación de actos del Poder Legislativo que de actos administrativos; la protección del público contra actos inconstitucionales de la administración es tan nueva en Venezuela que todavía no se ha formado una jurisprudencia. La posibilidad de amparo dada por la constitución de 1936 no se ha utilizado y es tal el descuido a este respecto y tal la ignorancia de estas posibilidades que un gran número de personas no sabe que estas posibilidades existen. Es el deber del cons-

---

(5) Enciclopedia Jurídica española, verbo usurpación de atribuciones.

titucionalista examinar cuáles son esas posibilidades. El sistema de control de las leyes que creó la constitución venezolana es uno de los más modernos de América.

En la vecina República de Colombia el autor Montoya atribuye a las garantías de la constitución de aquel país un valor platónico: "Preceptos constitucionales y legales, con la mira de garantizar las libertades y derechos de los individuos no faltan, acaso haya lo suficiente para llenar el anhelo de un país bien organizado. No obstante, la práctica no responde a tan bello ideal, por carencia de educación cívica y de espíritu de solidaridad. Mientras no haya castigos eficaces o una superior cultura cívica, la constitución y las leyes serán bellas palabras, palabras bellas y elocuentes que no faltan en este país para ninguna actividad social, al mismo tiempo que el gobierno, la administración y la economía resultan con frecuencia mediocres por falta de competencias con las debidas especializaciones" (6).

La misma idea expresó Seijas para la Venezuela del siglo XIX: "No hay en la constitución página más hermosa que la descriptiva de las garantías de los venezolanos. Es la síntesis de un vasto plan político, con la fórmula de todos los progresos humanos, y la esencia de los principios más elevados y profundos de la moral aplicados a la ciencia del gobierno. Consideradas como el resumen de las libertades públicas, nada dejan que desear; pero consideradas como verdad práctica, no hay para qué decir que todas han sido desconocidas, deshonradas y vilipendiadas hasta los extremos más inconcebibles. Una a una han recibido de la dictadura muy rudos golpes, friamente premeditados y deliberadamente dados. Esas garantías han sido para ellos como los frutos maduros de un árbol rodeado de granujas armados de sendos palos, que se han entretenido en golpear las ramas, las hojas y las frutas hasta echarlas a tierra, morderlas y arrojarlas al campo. Na-

---

(6) Antonio José Montoya, Tratado de Derecho Constitucional, Bogotá, 1938, p. 123.

da ha quedado de ellas sino el recuerdo de afrenta arrojado por los dictadores a la faz del pueblo venezolano, despreciando la constitución, las leyes y los derechos de la República” (7).

La constitución de 1936 abrió el paso a los tribunales para proteger efectivamente las garantías expresadas en la constitución.

---

(7) Rafael Fernando Seijas, “El Presidente”, Madrid, 1891, p. 4.

## CAPITULO XXIII

### LIBERTADES Y DERECHOS POLITICOS

Los derechos políticos son los derechos del ciudadano a participar en la soberanía del pueblo, ya para elegir a otro o para ser electo en la representación de la soberanía popular, por eso se han llamado derechos individuales *representativos* (Hauriou). En un sentido más amplio son no solamente el derecho de elegir y ser elegido sino todos los derechos para participar en la vida pública y comprenden todo lo necesario para preparar y garantizar un sufragio libre y representativo del pueblo.

Tales son la libertad de nombrar candidatos, de apoyarlos en reuniones públicas y de formar partidos. Los derechos políticos, que son los derechos de participar en la vida política de la nación, se conceden sólo a los que tienen la ciudadanía, o sea, a los venezolanos mayores de 21 años.

El derecho de sufragio y de elegibilidad se limitó hasta 1945 a los varones y se concede según la última reforma a las mujeres solamente para la formación de los concejos municipales. Aparte de los menores y analfabetos se excluyen también los entredichos, los cuales tienen en el derecho civil el mismo *status* que los menores, y los sujetos a condena penal que envuelva la inhabilitación política. Esta última limitación solamente excluye a los condenados a pena de prisión o presidio durante el tiempo de la condena, porque el Código Penal (art. 24) no admite que se extienda la pena adicional de

inhabilitación más allá del tiempo de la reclusión efectiva. Esto se aplica a todos los delitos que conlleven aquellas penas, incluso la traición a la patria.

Durante el régimen del "inciso VI" del art. 32, la Corte Federal hizo una injustificada excepción para los afiliados a las doctrinas comunista o anarquista, a quienes declaró ilegales por el puro hecho de haber expresado un ideario comunista, sin que hubieran sido condenados por algún delito y por un tiempo ilimitado.

Debemos insistir aquí en lo que ya se ha dicho en otra parte que el derecho de voto carece de valor y la democracia es palabra vacía si no se da a los ciudadanos la posibilidad de organizar una oposición legal contra los gobernantes y candidatos oficiales. Esto necesita una aplicación liberal de las garantías expresadas en el art. 32, ord. 11º de la constitución: la LIBERTAD DE REUNION y la libertad de asociación, especialmente la libertad de organizar partidos. Como lo hemos visto en el capítulo de los partidos, en lo concerniente al derecho de asociación, la constitución dice que la libertad de asociación "queda sometida a las restricciones y prohibiciones que establezcan las leyes". Lo mismo sucede con el derecho de reunión: según el art. 32, ord. 11º, la ley reglamentará su ejercicio. Esta reglamentación no puede restringir la libertad de reunión hasta el punto de que ésta se menoscabe o desvanezca; el sentido de la reglamentación debe ser mantenerla y no anonadarla o suprimirla.

La constitución argentina, art. 28, dice expresamente que "los principios, garantías y derechos reconocidos no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio". Este art. 28 se puede comparar con el art. 35 de la constitución venezolana que expresa que "ninguna ley ni reglamento puede dañar ni menoscabar los derechos garantizados". En interpretación del art. 28 de la constitución argentina dijo la Corte Suprema de ese país que las leyes que reglamentan el ejercicio de los derechos individuales no pueden prohibir o restringir parcialmente el ejercicio de estos derechos (1).

---

(1) Juan A. González Calderón, Derecho Constitucional Argentino, 3a. ed., Buenos Aires, 1930, t. I, p. 393.

Semejante a lo que sucede con los partidos, la ley de orden público de 18 de junio de 1936 somete ya las puras reuniones políticas a una vigilancia policial con el requisito de autorización previa. Esta ley se ha creado en un momento de perturbación del orden y tiene un carácter excepcional no apropiado para tiempos normales. Sería de desear que en una futura reforma desaparezcán tales disposiciones indignas de un país democrático.

En la propaganda que se hará para las elecciones en periódicos y en folletos, los derechos políticos tienen su garantía en el art. 32, ord. 6º, que garantiza la libertad de pensamiento, de que trataremos en el capítulo sobre libertades espirituales.

En cuanto a la LIBERTAD DE ASOCIACIÓN, además de la ya antes tratada cuestión de los partidos, merece la atención especial del derecho constitucional la libertad de los sindicatos. Consideramos ésta más como un derecho político que como un derecho meramente económico, porque, a pesar de disposiciones legales que quieren excluir los sindicatos del campo político y limitarlos a la representación de los intereses profesionales y económicos de sus miembros, en la democracia los sindicatos obreros siempre son un elemento valioso en la estructuración de la voluntad política de la nación. Los sindicatos no se limitan a representar los intereses del albañil o del obrero petrolero, sino representan los intereses de la masa de la población cuando piden que se abarate la vida, que se creen viviendas sanas o se aumente el número de escuelas. Los sindicatos son la organización natural en que el obrero expresa sus deseos públicos y obligarle a callar esos problemas en las asambleas sindicales e inscribirse en un partido político, nos parece una limitación innecesaria de la libertad política del obrero.

Cuando una legislación permite el *closed shop*, ese sistema norteamericano de contratos colectivos que cierran una empresa a los obreros que no forman parte de un sindicato determinado, tal sistema obliga a un obrero que quiera trabajar en la empresa que firmó el contrato de *closed shop* a inscribirse en el sindicato correspondiente. En este caso se

puede pedir que el sindicato sea políticamente neutral y se limite estrictamente a las cuestiones profesionales porque el obrero está casi necesariamente obligado a inscribirse si quiere trabajar.

Como en Venezuela no se conocen contratos colectivos de esta índole y el art. 165 de la Ley del Trabajo los prohíbe, no parecen apropiadas las disposiciones del art. 162 de la Ley del Trabajo que limita el objeto de los sindicatos a la defensa de los intereses profesionales de sus asociados. En Inglaterra se decidió, en aplicación de la ley sindical de 1906 (*Trade Disputes Act*), que un miembro de un sindicato puede obtener una orden judicial que prohíba el uso de los fondos del sindicato para una actividad política y prohíba también su expulsión del sindicato por haberse rehusado a contribuir a tales fondos. Esta jurisprudencia fue modificada por la legislación de 1923, la cual permitió a los sindicatos establecer fondos políticos separados, bajo la condición de que un asociado o un miembro no podía ser penado si llegaba a expresar su negativa a contribuir a tales fondos (2).

Duguit dice: "No hay órgano político viable y activo que no represente un elemento social, y por otra parte, todo elemento social vigoroso y coherente se convierte, por este solo hecho, en fuerza política que actúa directamente o por representación. Así pues, desde el momento en que el sindicalismo llegue a ser uno de los elementos esenciales de la estructura nacional, será por esto mismo una fuerza política, y su representación se organizará espontáneamente" (3).

El art. 195 de la Ley del Trabajo (correspondiente al anterior art. 143) dice: "Las organizaciones sindicales del trabajo que formen los patronos y los trabajadores no podrán federarse con asociaciones o partidos políticos nacionales o extranjeros ni adscribirse a ellos". Apoyado en esta disposición, el Ministro del Trabajo, por resolución de 24 de marzo

---

(2) William R. Anson, *The law and custom of the Constitution*, 4a. ed., por A. Berriedale Keith, 1935, t. II, parte 1a., p. 312.

(3) León Duguit, *Manual de Derecho Constitucional*, 2a. ed. esp., Madrid, 1926, p. 171.

de 1944, disolvió dos centrales sindicales y 93 sindicatos de trabajadores con la motivación siguiente: "Por cuanto en Resolución de esta misma fecha, dictada por la Gobernación del Distrito Federal, conforme a expresas disposiciones de la Ley para garantizar el Orden Público y el Ejercicio de los Derechos Individuales, se disuelve la Convención Nacional de Trabajadores reunida actualmente en esta ciudad, a causa de haber sido considerada y aprobada la moción que uno de los delegados de dicha Convención formuló en nombre de la representación de un determinado partido político, por cuanto este hecho constituye adhesión o adscripción a los principios sostenidos por ese partido, y por cuanto el artículo 143 de la Ley del Trabajo prohíbe a las organizaciones sindicales federarse o inscribirse en partidos políticos nacionales o extranjeros, bajo pena de disolución, dispone el ciudadano Presidente de la República que se disuelvan, como en efecto se disuelven, las organizaciones de trabajo que, por medio de sus delegados, se adhirieron a la moción aprobada" (4).

La disolución de la convención nacional de trabajadores y de más de la mitad de los sindicatos del país se basó en una interpretación estrecha de la Ley del Trabajo, la cual es una limitación de la libertad de asociación que menoscaba la garantía expresada en la constitución porque no se pone en peligro el orden público cuando se permite a los sindicatos ocuparse de cuestiones políticas. Los obreros son libres de pertenecer o no a una asociación sindical determinada.

El art. 29 de la ley de orden público prohíbe la huelga con fines políticos. Esta es una medida que puede sólo justificarse en cuanto se conceda a los sindicatos obreros amplias posibilidades de discutir cuestiones políticas en sus convenciones y de hacer representaciones al congreso y al gobierno.

Los promotores de huelgas políticas están sometidos a penas de 1 a 3 años de prisión; pero como se trata de un delito de índole política, el art. 42 de la ley de orden público reformada en 1945 tiene a favor del reo la disposición según la

---

(4) Memoria del Ministerio del Trabajo y de Comunicaciones de 1945, p. 124.

cual al serle "notificada la pena de prisión impuesta por los tribunales de justicia, aquél podrá optar por su extrañamiento del territorio de la república por un tiempo igual al de la condena". Esta disposición singular tiene alguna semejanza con el art. 23 de la constitución argentina que faculta al Presidente de la República durante el estado de sitio para arrestar a las personas envueltas en una conmoción "si ellas no prefiriesen salir fuera del territorio argentino" (5).

Se considera como parte de la ciudadanía y como derecho político la oportunidad igual que debe darse a todos los ciudadanos para obtener cargos públicos de nombramiento. A este respecto dice el art. 14 de la constitución de Colombia: "La calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa indispensable para elegir y ser elegido y para desempeñar empleos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción. Sin embargo, la función del sufragio y la capacidad para ser elegido popularmente, se reserva a los varones". Ya la primera constitución venezolana contenía una disposición análoga. Reservados a los mantuanos los cargos públicos en la época colonial, las primeras constituciones de Venezuela expresaron el principio de ser los cargos accesibles a cualquier persona de talento. La constitución venezolana de 1811, en el capítulo VIII, art. 1º, dice: "Todos los ciudadanos tienen derecho indistintamente a los empleos públicos del modo, en las formas, y con las condiciones prescritas por la ley, no siendo aquéllos la propiedad exclusiva de alguna clase de hombres en particular; y ningún hombre, corporación o asociación de hombres tendrá otro título para obtener ventajas, y consideraciones particulares distintas de las de los otros en la opción a los empleos que forman una carrera pública, sino el que proviene de los servicios hechos al Estado.

"No siendo estos títulos y servicios en manera alguna hereditarios por la naturaleza, ni transmisibles a los hijos, descendientes, u otras relaciones de sangre, la idea de un hombre

---

(5) Sobre la aplicación de la facultad de egreso del país en Argentina, véase a Héctor R. Baudon, Estado de Sitio, Buenos Aires, 1939, p. 301.

nacido magistrado, legislador, juez, militar o empleado de cualquiera suerte es absurda y contraria a la naturaleza”.

El Código Constitucional del Pueblo Soberano de Barcelona Colombiana dice en su título primero, N° 5°: “Opción a los empleos políticos: Todos los ciudadanos son igualmente admisibles a los empleos públicos. Los pueblos libres no conocen otros motivos de preferencia en sus elecciones, que las virtudes, los talentos, la capacidad, y la ilustración”.

Sin expresarlo la constitución de 1945 en palabras igualmente enérgicas, esos principios todavía están vigentes. El actual art. 33, en el deseo de dar una oportunidad a las mujeres; dice: “Todos los venezolanos, sin distinción de sexo, son aptos para el ejercicio de cargos públicos de nombramiento siempre que no estén sujetos a interdicción ni condena penal que envuelva inhabilitación política y dentro de las condiciones exigidas por la ley”.

Un derecho político garantizado en todas las constituciones es el de petición. La constitución no quiso crear una pared infranqueable entre el Poder Público y los ciudadanos que no sean funcionarios o representantes electos. Por eso garantiza el art. 32, ord. 12°, la LIBERTAD DE PETICIÓN ante cualquier funcionario público o corporación oficial, con la obligación para los funcionarios de atender a tales peticiones y de “dar oportuna respuesta”. El derecho de petición no siempre es un derecho político, un derecho de participar en el gobierno del país; tiene solamente carácter político cuando se hace de ese derecho un uso político, por ejemplo, si se pide al congreso que dicte una medida legislativa; y es un derecho individual de naturaleza personal cuando se usa para fines de conveniencia particular, por ejemplo, cuando se pide a una municipalidad que se limpie una calle.

La participación del público en el gobierno del país se hace hoy más bien por la prensa, sea por postulados o por censura de la actuación del gobierno o del congreso. Por eso la petición ha perdido importancia, pero últimamente por el hecho de intervenir el Estado en la economía cuanto a protección de ciertas industrias, las peticiones que dirigen las agrupaciones profesionales al congreso o a la administración

(y que generalmente se publican también en la prensa) han adquirido un papel de verdadera colaboración en proyectos de leyes y decretos. Tales agrupaciones siempre pedirán una medida en favor de un solo grupo de interesados y será el deber del funcionario o congreso ver hasta qué punto son justificadas las peticiones en interés general de la nación. Pero la colaboración de los interesados es muy útil porque se trata muchas veces de medidas técnicas que el profesional juzga mejor que el funcionario.

El derecho de petición, como está expresado en la constitución, no es más que una exhortación, más bien moral que jurídica, al funcionario; exhortación infructuosa porque se sabe que las respuestas a las peticiones son puramente formales y porque el peticionario, según el texto de la constitución, no tiene derecho a lo que pide y ni siquiera a que se examine a fondo lo pedido, sino sólo a que se le conteste.

Otra garantía que puede considerarse como derecho político o cívico es el DERECHO DE ACUSAR ante los tribunales competentes a los funcionarios que incurran en quebrantamiento de sus deberes, expresado en el art. 32, ord. 13º.

La acusación de funcionarios delincuentes es una acción que corresponde en primer lugar a la autoridad misma, pero que la constitución venezolana da a cada ciudadano. Desde 1864, conforme al art. 17, para el ciudadano es una facultad lo que para el poder ejecutivo viene a ser un deber.

Si el constituyente venezolano encontró necesario especificar en la constitución misma la facultad que tiene el ciudadano de recurrir directamente a los tribunales para acusar a los funcionarios, lo hizo aparentemente porque no tuvo la confianza en que el ejecutivo acusara a sus colaboradores o subalternos cuando esto sea necesario. La garantía del art. 32, ord. 13º, no se encuentra en otras constituciones americanas; tampoco figura en la declaración francesa de derechos y parece que en este caso el constituyente venezolano ha introducido en las garantías usuales un derecho de pura creación suya.

La consecuencia de la GARANTÍA DE ELEGIR Y SER ELEGIDO que se expresa en el art. 32, ord. 14º, es que el ciudadano venezolano puede participar en las elecciones del Estado donde viva

sin ser natural de ese Estado y que puede ser elegido para los cargos de los poderes públicos del Estado sin otros requisitos que los establecidos en el art. 32, ord. 14º, de la constitución nacional. Se ha sostenido la tesis en virtud de la cual la garantía de la elegibilidad se refiere solamente a funciones federales (6).

Las constituciones de los Estados muchas veces han pedido o el nacimiento en su territorio o un domicilio de 3 a 5 años para la elegibilidad como diputado a la legislatura estatal o como presidente o secretario del Estado.

En una larga serie de sentencias que empiezan en 1892 y se encuentran en varios tomos de las memorias de la Corte Federal, esta corte ha anulado los siempre repetidos ensayos de los Estados tendientes a no admitir a ningún domiciliado fuera del Estado o recién llegado para ser elegido a cargos locales, como presidente, secretario general, jefe civil, etc.

Tal jurisprudencia es una aplicación del principio de la igualdad de todos los venezolanos. Sólo son admisibles las restricciones de la elegibilidad "que deriven de las condiciones especiales de competencia o capacidad que para el ejercicio de determinados cargos requieren las leyes" (constitución, art. 32, ord. 14º). La Corte Federal anuló muchas veces las condiciones de edad, como, por ejemplo, en sentencia de 27 de julio de 1943, las disposiciones de la constitución del Estado Sucre que estableció la condición de tener 30 años cumplidos para ser presidente y 25 para ser secretario general (7). La anulación no era necesaria; esta limitación de edad podía muy bien apoyarse en el art. 32, ord. 14º; de la misma manera que se pide de un juez que haya estudiado derecho, se puede pedir a un funcionario ejecutivo cierta edad y experiencia.

En 1941 la Corte Federal anuló disposiciones de las constituciones de los Estados Aragua, Miranda, Carabobo y Zulia

---

(6) Véase la argumentación de la minoría de la Corte Federal en sentencia de 27 de marzo de 1895, M. 1896, p. 352, cuando 4 de los 9 jueces salvaron su voto en contra de la sentencia que anulaba una disposición de la constitución del Estado Bolívar que pedía la calidad de vecino del Estado para ser diputado a la legislatura del mismo.

(7) M. 1944, t. I, p. 153.

que requirieron para la elegibilidad a la asamblea legislativa la misma edad de 25 años que pide la constitución nacional para los diputados al congreso (8).

De igual modo se anularon en 1943 disposiciones de las constituciones de los Estados Anzoátegui, Falcón, Monagas y Sucre que habían prescrito la edad de 25 años para ser diputado a la asamblea legislativa (9).

La Corte Federal se apoya en el principio expresado en el art. 12 y repetido en el art. 17, ord. 1º, de la constitución, principio según el cual los Estados se obligan a mantener su régimen y gobierno sobre las bases de la constitución nacional. No cabe duda de que las garantías que da el art. 32 a los ciudadanos venezolanos son obligatorias no sólo para la legislación nacional y los poderes públicos nacionales, sino también para los Estados y Municipios. Los Estados pueden en sus constituciones dar más garantías que las contenidas en la constitución nacional, pero nunca y de ninguna manera coartar una garantía expresada en la constitución nacional. Pero la Corte Federal incurrió en un error cuando no admitió que las constituciones de los Estados creasen restricciones análogas a las restricciones contenidas en la constitución nacional para los poderes públicos nacionales. Según al art. 57 de la constitución nacional se requiere para ser diputado al congreso la edad de 25 años y la residencia en el Estado durante 4 años a menos que el diputado sea nativo del Estado respectivo. Como el art. 32, ord. 14º, admite especialmente las restricciones de la elegibilidad que establece la constitución nacional y como los Estados deben adaptar sus constituciones a la constitución nacional en su conjunto, no se puede objetar que las constituciones de los Estados establezcan para la elegibilidad de un diputado a la legislatura local las mismas restricciones que establece la constitución nacional para ser diputado al congreso.

---

(8) Sentencias de 9 de junio de 1941, 13 de octubre 1941, 26 de noviembre 1941, M. 1942, t. I, p. 215, 278, 321.

(9) Sentencias de 2 de febrero de 1943, 16 de abril de 1943, 31 de mayo de 1943, 27 de julio de 1943, M. 1944, t. I, pp. 130, 138, 143, 153.

La importancia de los derechos políticos y de las demás garantías de la constitución la condensa Cecilio Acosta en estas hermosas palabras:

“A los pueblos diríamos: Vuestro hogar es inviolable, porque es el templo de la familia y el santuario del amor y de la paz. El uso de vuestras facultades no tiene más trabas que el deber, que es la ley de Dios, y el pacto que hayáis sancionado, que es la constitución escrita ó de costumbre. Son vuestros el pensamiento, la palabra, la locomoción y todos los derechos civiles y políticos. Tenéis derecho a la instrucción, que informa en las costumbres, al trabajo, que paga los desvelos, á la propiedad, que es seguro de la vida, y al uso inocente y legítimo de la libertad en todos sentidos y para todos los objetos. Sois soberanos sujetos al deber; pero el deber liga también al gobierno, que sólo tiene por título el mandato. El sudor de vuestra frente no hay por qué no os produzca, el sudor en el campo, en el taller, en el escritorio y en el bufete; y si no, es que viene la esponja de la extorsión y lo absorbe, ó el viento del malestar y lo seca. Si no se os quita, sino que se custodia y se promueve lo que os es propio, tendréis siempre pan de año y hartura de abundancia; siempre! Si el impuesto oneroso no salva vuestras cercas, la codicia fiscal no espía vuestros sembrados, el fiscalismo no hace de las aduanas factorías, el gendarme no os quita el libre paso, las leyes no son redes, ni la administración de justicia sistema de estafa ú opresión, no veréis turbado nunca vuestro reposo, ni violados vuestros derechos, ni tornado en infierno el asilo de vuestra familia, donde es tan dulce el sueño; nunca! ¡ Oh pueblos! Ved esto, que os toca: defended eslo, que es vuestro tesoro. Contad vuestro afán: á la noche debéis verlo convertido en moneda que corre, ó en substancia que alimenta. Contad vuestros derechos, son tódos, tódos los derechos, porque la constitución no es más que su traba armónica ó su abreviada cifra; y en el ejercicio de ellos debéis encontrar por lo menos, si es que no os lo arrebatan, honesto pasar, paz sabrosa y días serenos” (10).

---

(10) Cecilio Acosta, A Clodius, Obras, Caracas 1909, t. V, p. 206.

## CAPITULO XXIV

### LIMITACIONES DEL PODER PUBLICO ANTE LA ESFERA PRIVADA DEL CIUDADANO

Todas las garantías constitucionales menos las políticas pueden considerarse como limitaciones del poder público. Las libertades económicas son prohibiciones que impiden al gobierno intervenir en el manejo de la propiedad y de la industria humana, prohibiciones de la época liberal hoy parcialmente reemplazadas por garantías sociales de intervención positiva del Estado. Las libertades espirituales limitan al Estado en su intervención en la libre expresión del pensamiento, no le permiten al poder público censurar o prohibir el ejercicio de las religiones y de la enseñanza libre. Las garantías del acusado limitan el poder del Estado en el procedimiento para descubrir y castigar el crimen. Otras garantías limitan al Estado ante la esfera privada del ciudadano y le prohíben, con las excepciones pautadas en la constitución misma, invadir el secreto epistolar, el santuario del hogar doméstico, el libre tránsito de los ciudadanos, admitir la esclavitud y practicar el reclutamiento forzoso. Las mismas garantías prescriben que cuando el Estado intervenga lo haga bajo el principio de la igualdad, es decir, sin preferencia de unos ante otros, y con tratamiento igual para los iguales y tratamiento desigual para los desiguales.

Una importante limitación es también el principio según el cual EL ESTADO SÓLO PUEDE ACTUAR DENTRO DE LA LEY, sin prohi-

bir lo que la ley no prohíba y sin mayores facultades que las que confiera la ley. La constitución dice, art. 32, ord. 5, letra c, que “todos tienen el derecho de hacer lo que no perjudique a otro y nadie estará obligado a hacer lo que no estuviere legalmente ordenado, ni impedido de ejecutar lo que la ley no prohíbe”. Esta disposición corresponde al art. 4 de la declaración de derechos de la Revolución Francesa, la cual dijo: “La libertad consiste en poder hacer todo lo que no perjudique a otro; así como el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene otros límites que los que aseguran a los demás miembros de la sociedad estos mismos derechos; estos límites no pueden ser determinados sino por la ley”. Esta fórmula es más clara que el texto de la constitución venezolana; es una limitación de lo que se llama el poder de policía del Estado. Una ley que prohíbe algo a un ciudadano es inconstitucional si la prohibición no es necesaria para proteger los derechos de otros o de la colectividad.

Bajo el título de la libertad personal se prohíbe también el RECLUTAMIENTO FORZOSO para el servicio de las armas. Esta disposición existió desde la Constitución de 1864; a pesar de esta prohibición los gobiernos, el de Gómez hasta 1935, practicaron el sistema primitivo de traer *manu militari* a los cuarteles los hombres de recluta tomándolos al azar de las haciendas en el campo y de las calles en las poblaciones.

El art. 32, ord. 5º, pronuncia también la PROSCRIPCIÓN DE LA ESCLAVITUD para siempre y agrega que “serán libres los esclavos que pisen el territorio de la República”, con lo cual se imposibilita la importación de nuevos esclavos. Esta disposición sólo tiene valor histórico; hoy parece repugnante la idea de que un hombre pueda ser objeto mercenario y nadie piensa en hacer resurgir esta institución de la época colonial combatida por Bolívar y definitivamente abolida por ley de 24 de marzo de 1854, confirmada por la constitución de 1857.

Como garantía de la libertad personal puede también considerarse el art. 32, ord. 17º, letra a, que prohíbe LA PRISIÓN O ARRESTO POR DEUDAS que no provengan de delito. Esta prohibición se introdujo en la Constitución de 1864, art. 14, ord. 14º, cifra 1. La torre de los deudores pertenece al pasado; pero la

costumbre de arrestar a trabajadores del campo para compulsarlos a prestar el trabajo compensatorio por adelantos o anticipos recibidos, se mantuvo en Venezuela hasta 1935 y era una violación de la garantía que impide toda detención por deudas.

Otro aspecto de la libertad personal se encuentra en el ord. 7º del art. 32: "la libertad de transitar, cambiar de domicilio, ausentarse de la República y volver a ella", en una palabra, LA LIBERTAD DE LOCOMOCIÓN. En la Rusia Soviética como en la Italia de Mussolini se ha establecido la prohibición de salir del país sin permiso especial del gobierno. En la Rusia del Zar el tránsito dentro del mismo país también estaba sometido a reglamentación. En Venezuela, desde la Independencia, esta libertad no ha sido menoscabada ni siquiera durante la dictadura.

El art. 32, ord. 3º, está consagrado al SECRETO DE LA CORRESPONDENCIA. Se necesita una orden del juez para que la autoridad pueda enterarse del contenido de la "correspondencia en todas sus formas", es decir, incluso los teléfonos y telegramas, o de "otros papeles particulares".

El juez puede ordenar la ocupación de la correspondencia en los casos que establecen las leyes, y el secreto debe guardarse respecto a lo que no tenga relación con el juicio en curso. Esta disposición limita la excepción del secreto de la correspondencia a los casos de procedimientos penales o civiles cuando se necesita la correspondencia como prueba. Para los libros de los comerciantes e industriales se hace una excepción en favor de su inspección por parte del fisco para controlar el cumplimiento de las obligaciones fiscales. En contrario se puede concluir de esto que los libros y documentos de personas que no sean comerciantes o industriales no pueden ser examinados por ninguna autoridad extrajudicial. El art. 19 de la Ley para garantizar el orden público y el ejercicio de los derechos individuales no está conforme con la constitución cuando da al Presidente del Estado o Gobernador del Distrito Federal el derecho de examinar el libro de inscripciones de las asociaciones políticas, la contabilidad y los comprobantes, porque la única excepción que admite la constitución

a favor de autoridades administrativas es la que tiene el fisco para examinar los libros de los comerciantes.

Según se desprende de la Memoria del Ministerio del Interior de 1831, el secreto de la correspondencia fue seriamente tomado en cuenta en la primera época de la vida constitucional venezolana. "Debido a una escandalosa violación de la correspondencia que había existido en Venezuela, los hombres, temerosos del vergonzoso mal, habían dejado de comunicarse entre sí—apunta el Ministro Antonio Leocadio Guzmán—. Por eso el Congreso, dispuesto a acabar con semejantes vicios, rehabilitó la ley de 3 de agosto del año 14, la cual declaraba los casos y trámites con que podía ser interceptada la correspondencia privada. Y el gobierno había prevenido a sus agentes que por ninguna circunstancia se impidiera el libre curso de las correspondencias, ni aún bajo el pretexto de evitar peligros públicos, porque no hay nada más peligroso que atropellar al ciudadano en sus derechos. Después de publicadas tales garantías, recibió el gobierno algunos paquetes que, por proceder de Nueva Granada y venir dirigidos a autoridades o ciudadanos del país, habían sido extraídos de las valijas por los administradores que los remitían, y aunque se consideró que el burdo procedimiento nacía de celos por la causa nacional, no sólo los tales paquetes fueron enviados a sus estafetas respectivas, cerrados y sellados, sino que se mandó suspender y juzgar a los infractores de la ley" (1).

Hasta últimamente existió la práctica de quitar en la aduana a los viajeros que entraban en el país la literatura comunista y con este fin se revisaban los libros que los viajeros traían consigo. Esta revisión desde la reforma del inciso 6º del art. 32 de la constitución en 1945 es inconstitucional; los funcionarios de aduana deben limitarse a revisar las mercancías sin enterarse del contenido de la correspondencia ni de los libros que vienen en el equipaje.

La misma protección que la constitución acuerda al secreto de la correspondencia la da también al respeto del HOGAR DOMÉSTICO por parte de las autoridades. La única autori-

---

(1) Memoria del Ministerio del Interior, 1831, p. 125, 126.

dad que puede disponer la apertura de las puertas del hogar por parte de un funcionario es el tribunal competente, si, de acuerdo con las disposiciones legales, la penetración en la esfera privada del hogar es necesaria en un proceso pendiente en los tribunales, que puede ser civil o penal (Código Enjuiciamiento Criminal, arts. 154 y ss.). Así el hogar se declara libre de toda ingerencia de la autoridad con fines políticos o administrativos. "Toda casa de venezolano es un asilo inviolable", dijo ya la constitución de 1830, art. 191. El principio de la libertad del hogar se ha desarrollado en Inglaterra. En la España de la edad media el sentimiento de la inviolabilidad del hogar se expresó así: "Cuando en mi casa me estoy, rey me soy".

La constitución venezolana, art. 32, ord. 4º, admite tres casos de derogación de la garantía del hogar. Por lo regular se necesita para el allanamiento, es decir, para la derogación de la libertad del hogar en un caso particular, una decisión judicial en un proceso, decisión que debe rendirse conforme a las leyes de procedimiento civil y penal. A este primer caso de decisión de tribunal competente se asemeja el segundo caso que consiste en impedir un crimen. Aquí por la urgencia no puede intervenir el juez. Cuando un delincuente se esconde en una casa particular, la policía no puede penetrar en la casa para capturarlo sin una autorización del juez; pero cuando la policía o particulares se dan cuenta de que se va a cometer o se está cometiendo un delito en una casa, como un robo o un asesinato, el interés de proteger la vida o intereses vitales de los amenazados parece más importante que la protección de la garantía del hogar y entonces la policía puede entrar en la casa sin autorización judicial.

La tercera excepción es puramente administrativa. La ley puede autorizar visitas sanitarias que podrán hacerse por los funcionarios encargados de hacer cumplir las leyes de salubridad pública. Tales funcionarios deben limitarse a examinar si se han observado las disposiciones legales sobre higiene. La redacción de la constitución venezolana que limita claramente los casos en que las autoridades pueden franquear el umbral es preferible a la redacción de otras constituciones,

como las del Brasil y Chile, según las cuales toca a la ley determinar cuándo se puede allanar una casa. La facilidad con que se suspenden en Venezuela las garantías, conforme al art. 37 de la constitución, debilita la buena concepción de éstas y otras garantías de la constitución venezolana. La garantía del hogar se suspendió por última vez por los decretos de 5 y 10 de enero de 1936 para permitir a la policía hacer pesquisas en las casas o en los domicilios de los adversarios del gobierno o en oficinas donde el gobierno presumió encontrar literatura "subversiva".

En las épocas dictatoriales, incluso la de Gómez, la garantía del hogar fue frecuentemente violada. El pueblo vivía en el temor constante de ver su casa registrada. Sin embargo, existe un caso memorable en que un juez del Yaracuy protegió la libertad del hogar. El Jefe Civil de Agua Negra quiso obligar a unos campesinos a hacer trabajos forzados en las calles. Estos rindieron su tarea y terminada ésta, al mediodía, se refugiaron en sus casas y cuando el Jefe Civil quiso entrar con sus secuaces, los refugiados se defendieron y mataron a algunos de los invasores y mutilaron a otros. En sentencia de 1934 el Juzgado Superior del Estado Yaracuy absolvió a los reos Pausolino Rengifo y otros que habían sido condenados a 20 años en el tribunal de primera instancia, y motivó la absolución con la circunstancia de haber defendido los encausados la libertad de su hogar y hecho uso de un derecho.

## CAPITULO XXV

### LOS PRINCIPIOS DE LA IGUALDAD Y DE LA IRRETROACTIVIDAD

El principio de la igualdad, tan caro a todos los amigos de la democracia, se expresa en el art. 32, ord. 18º. El principio de la irretroactividad de las leyes se encuentra en lo que respecta a las leyes penales en el art. 32, ord. 17º, letra *b*, y en lo que se refiere a la legislación en general en el art. 94.

LA IGUALDAD, lema de la revolución francesa, ha sido también el lema de los primeros revolucionarios en Venezuela bajo la bandera de Manuel Gual y José María España, quienes en su proclama constitucional de 1797 dijeron: "Se declara la igualdad natural entre todos los habitantes de las Provincias y distritos y se encarga que entre Blancos, Yndios, Pardos y Morenos reine la mayor armonía mirándose como hermanos en Jesuchristo, yguales por Dios, procurando aventajarse sólo unos y otros en mérito y virtud que son las únicas distinciones reales y verdaderas que hay de hombre a hombre y habrá en lo sucesivo entre todos los individuos de nuestra República" (1), declaración que fue recogida por Miranda (2) y realizada por Bolívar.

La declaración de la igualdad acababa con los privilegios que el régimen colonial había conferido a los inmigrantes es-

---

(1) Gil Fortoul, Historia Constitucional de Venezuela, 3a. ed., t. I, p. 137.

(2) Proclamación de 1806, Gil Fortoul, t. I, p. 147.

pañoles y a sus descendientes y no hay ahora, según la constitución, diferencias de raza entre todos los venezolanos. Actualmente no se permite la inmigración de las razas de color. El art. 5 de la Ley de Inmigración y Colonización dice: "No serán aceptados por inmigrantes: 1º Las personas que no sean de raza blanca".

Esa desigualdad, que revela el celo del legislador en impedir el aumento del porcentaje de color en el país, celo que exhibe al legislador como muy poco generoso, no es inconstitucional porque las garantías constitucionales, en la más amplia interpretación, solamente se aplican a las personas que se encuentran bajo la jurisdicción y soberanía de Venezuela y no a los aspirantes a ingresar en el territorio nacional.

La redacción del art. 5 de la Ley de Inmigración y Colonización, sin ser inconstitucional, peca contra la cortesía y es una redacción infeliz porque puede considerarse como discriminación ofensiva a las razas de color. Es una realidad innegable que la raza blanca constituye una minoría extremadamente pequeña en Venezuela y que es deseable el aumento de la raza blanca. Esto podría expresarse por una disposición legal, tal vez un párrafo que dijera que el Ejecutivo favorecerá la inmigración de los individuos de la raza blanca. Tal disposición positiva sería mejor que el absoluto y descortés cierre de las puertas del país a otras razas que tienen valiosas cualidades y que son también dignas de respeto.

El gobierno tiene el derecho de expulsar del país a los que entren ilegalmente y sin autorización del representante diplomático en el lugar de su procedencia. Pero parece impropia la práctica del Ministerio de Relaciones Interiores de tolerar tales inmigrantes ilegales bajo condiciones especiales de confinamiento a distintas regiones del país, como se hizo recientemente con un grupo de chinos. Si se renuncia a la expulsión debe darse igual trato. Desde que se realizó hace 90 años la abolición de la esclavitud no hay dos clases de habitantes en el país. Todos, incluso los extranjeros, gozan de la igualdad y, como corolario, del ejercicio de las libertades garantizadas, comprendida la libertad de tránsito. Solamente los derechos conexos con la ciudadanía y con el dere-

cho de votar y de ejercer ciertos cargos públicos están reservados a los venezolanos (3).

La constitución proclama la igualdad de todos y no puede con eso hacer desaparecer las diferencias de hecho que existen entre los hombres; la igualdad de la constitución es meramente una igualdad de derechos o igualdad ante la ley, pero esta igualdad es total y no admite excepciones o limitaciones.

La Corte Federal, en su reciente jurisprudencia, ha formulado dos limitaciones de la igualdad: una de derechos y otra de deberes. Respecto a los derechos la Corte Federal ha dicho que la constitución sólo garantiza la igualdad de los derechos "inmanentes". En el caso concreto en sentencia del 20 de enero de 1939 (4) la Corte Federal afirmó la constitucionalidad del art. 4º de la Ley de Becas del Estado Guárico, según el cual sólo pueden obtener becas los nativos del Estado o los que hayan permanecido en él durante los dos últimos años por tratarse de un mero derecho potestativo de la autoridad de acordar una beca y no de un derecho inmanente del ciudadano. No compartimos esta opinión. Un particular que ayude a un número de alumnos con un premio puede darlo bajo las condiciones que él fije libremente; pero el Estado que usa fondos públicos siempre debe aplicar el principio de dar una oportunidad igual a todos y la Corte Federal debía examinar si la Ley de Becas del Estado Guárico violaba o no el principio de la igualdad.

Otra excepción con respecto a los deberes encuentra la Corte Federal en el texto mismo del art. 32, ord. 18º, de la Constitución. En una sentencia del 2 de marzo de 1942 (5) la Corte Federal expone lo siguiente: "Si la constitución en la letra a, ord. 18º del art. 32 garantiza a los venezolanos la igualdad, en cuya virtud todos serán juzgados por las mismas leyes, gozarán por igual de la protección de éstas en todo el te-

---

(3) La igualdad y demás garantías menos las políticas se aplican también a los extranjeros domiciliados en el país. Véase el capítulo XXXIV de este libro.

(4) M. 1940, t. I, p. 129.

(5) M. 1943, t. I, p. 116.

territorio de la nación y estarán sometidos a los mismos deberes, servicios y contribuciones, ella establece allí mismo, en relación a la materia de contribución, un concepto excepcional que abre las puertas a la desigualdad de los ciudadanos con la siguiente expresión: *no pudiendo concederse exoneración de éstas (contribuciones) sino en los casos en que la ley lo permita*". No vemos en esta disposición constitucional una desigualdad. La cláusula según la cual no pueden concederse exoneraciones de las contribuciones sino en los casos en que la ley permita, cláusula que aparece por primera vez en la constitución de 1925, no significa, como lo expresa la Corte Federal, que la ley puede crear desigualdades sino quiere decir que la autoridad administrativa no puede conceder otras exoneraciones de las contribuciones sino las permitidas por la ley, pero de ninguna manera puede pensarse que la expresión "exoneraciones que la ley permita" signifique que el legislador esté autorizado para hacer exoneraciones desiguales, lo cual equivaldría a legitimar una injusticia.

La redacción en la constitución no da lugar a dudas porque es claro que el constituyente no quiso contradecirse. La norma según la cual las exoneraciones deben hacerse bajo el principio de la igualdad se deduce también de la regla fundamental del art. 36, válida para todas las garantías constitucionales. Tal disposición establece que la reglamentación de las garantías por las leyes solamente puede determinar la manera como se realizan los derechos garantizados, pero nunca puede menoscabarlos. Por eso las exoneraciones de contribuciones que se hacen por la ley deben sujetarse al principio de la igualdad.

El principio de la igualdad de derechos no se limita a la legislación; no solamente está prohibido al legislador crear privilegios o diferencias; el principio de la igualdad es un mandamiento a todas las autoridades del país que han de aplicar el principio hasta en sus decisiones discrecionales. Los fondos que se reserva el poder ejecutivo en el presupuesto bajo el famoso capítulo VII del Ministerio de Relaciones Interiores para dar ayuda a ciudadanos necesitados no pueden distribuirse arbitrariamente sino deben aplicarse reglas que den igual derecho a los solicitantes sin distinciones de par-

tido o amistad. El mismo principio de la igualdad debe aplicarse a los contratos de obras públicas que concluyen el gobierno nacional o el de los Estados o municipios: no se admiten preferencias sino las basadas en la mayor capacidad de los que ofrezcan un trabajo mejor a precio equitativo. Según el principio de la igualdad las personas que ejerzan una función examinadora deben aplicar a todos los aspirantes el mismo criterio, sin preferencias ni desigualdades. Estos ejemplos podrían amplificarse en la medida de los tantos derechos inmanentes o potestativos que existen en las relaciones de las autoridades con el público. Los publicistas franceses y argentinos suelen mencionar el nombramiento de funcionarios y empleados públicos en que se debe aplicar el principio de la igualdad, se debe dar igual oportunidad a los ciudadanos para ser empleados de la administración pública según sus méritos y capacidades. La constitución argentina dice expresamente en su art. 36 que todos los habitantes de la Nación son admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. Esta disposición es una exhortación a la administración que ha de distribuir los cargos a las personas mejores y más aptas, sin preferir a las personas recomendadas por la amistad.

La constitución venezolana de 1811 contiene en su Capítulo VIII, art. 1º, la disposición siguiente: "Todos los ciudadanos tienen derecho indistintamente a los empleos públicos del modo, en las formas y con las condiciones prescritas por la ley, no siendo aquéllos la propiedad exclusiva de alguna clase de hombres en particular; y ningún hombre, corporación o asociación de hombres tendrá otro título para obtener ventajas y consideraciones particulares distintas de las de los otros en la opción a los empleos que forman una carrera pública, sino el que proviene de los servicios hechos al Estado".

Los autores de derecho constitucional distinguen de la igualdad ante las autoridades administrativas la igualdad ante la justicia. Por ella se excluyen los tribunales de excepción que existieron antes para una clase privilegiada, como los eclesiásticos y militares. Hoy se admite un tribunal especial

por la materia como un tribunal militar en los casos de delitos señalados en el Código de Justicia Militar, pero no se admite un tribunal excepcional para la persona del acusado o demandado. Así un militar que cometa un delito civil debe ser juzgado por los tribunales ordinarios. El principio de la igualdad ante la justicia sufre una excepción con relación a los diplomáticos, excepción que expresa la constitución en su art. 28, ord. 3º, atribuyendo ciertos casos a la Corte Federal como única instancia.

Sin que los autores de derecho constitucional la mencionen como prescripción constitucional, se debe también entender como tal la de aplicar los jueces con igualdad y sin consideración de personas las leyes, así como la de no decidir diferentemente los casos iguales. Esta regla está expresada en el art. 21 del Código de Procedimiento Civil y se debe también aplicar en el proceso penal por disponerlo así el art. 20 del Código de Enjuiciamiento Criminal.

En la actividad de los tribunales y también en la administración general se debe considerar como una desigualdad prohibida por la constitución el hecho de que las solicitudes de los particulares no se traten con la misma expedición. Si una autoridad o tribunal se abstiene de despachar un asunto en su debido tiempo, se habla de denegación de justicia, lo que da al particular el derecho de recurrir ante las autoridades superiores y de hacer valer la responsabilidad civil de los funcionarios si sufre algún daño pecuniario. La autoridad superior puede aplicar penas disciplinarias a los funcionarios morosos. También es posible, contra la denegación de justicia, que constituye un acto de violación de la constitución, el recurso por inconstitucionalidad ante la Corte Federal (art. 128, ord. 11º).

No es tarea difícil saber cuándo se aplica el principio de igualdad: se puede decir, en una palabra, que se aplica siempre. Más difícil es determinar en un caso concreto qué significa la igualdad. La teoría de la igualdad se ha desarrollado en el sistema impositivo. Según el principio que aconseja que todos los ciudadanos deben tener iguales deberes, las cargas, como el servicio militar, como los impuestos, deben ser sopor-

tadas igualmente por todos; pero aplicando este principio en cuanto a los impuestos, sin consideración de la capacidad económica de cada ciudadano, se llegará a una igualdad puramente formal que sería inequitativa. Esta igualdad primitiva de los impuestos existe en lo relativo a los impuestos indirectos sobre materias de primera necesidad como la sal y fósforos, materias consumidas en igual cantidad por familias ricas y pobres. La igualdad formal viene a ser una desigualdad porque el impuesto representa una parte insignificante de lo que gasta mensualmente una familia rica y una parte considerable de lo que gastan los pobres. El impuesto directo, con la aplicación puramente formal de la palabra igualdad, sería un impuesto *per capite* de la misma cantidad para todos, esto es, la misma cantidad para cada uno de los habitantes. Es evidente que la constitución no quiere esta igualdad formal; lo que la constitución quiere es *evitar desigualdades arbitrarias*, pero *permite desigualdades justificadas* por la equidad. Una reciente decisión de la Corte Suprema argentina define la igualdad así: "*La igualdad es el derecho a exigir que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se acuerda a otros en iguales condiciones o circunstancias*" (6).

En lo que concierne especialmente a la igualdad ante el impuesto, Harrison dice que ella consiste en que todas las contribuciones se distribuirán igualmente entre todos los ciudadanos en proporción a los bienes de éstos (7). En esta tesis la diferencia de casos desiguales se considera como emanante del mismo principio de la igualdad. En el Derecho Penal la aplicación de este principio significa que para la determinación de la pena deben tomarse en consideración todas las circunstancias que en unos casos disminuyan y en otros agraven la responsabilidad y deben entrar en consideración la edad, la educación, el medio, el discernimiento y demás excusas y circunstancias atenuantes o agravantes.

---

(6) Fallos C. S. N., t. 197 (1943), p. 538.

(7) Benjamin Harrison, *Vida Constitucional de los Estados Unidos*, ed. esp. 1919, p. 114.

La Corte Federal ha aplicado el principio de la igualdad varias veces para anular disposiciones de una legislación social en la cual la Corte Federal vio un privilegio injustificado del trabajador. Así en una sentencia de 16 de abril de 1937 (8) la Corte Federal declaró inconstitucional el parágrafo 1º del art. 27 de la Ley del Trabajo de 1936. Según esta disposición el obrero o empleado despedido sin su propia culpa tendría derecho a una indemnización de una quincena de salario por cada año de trabajo ininterrumpido al servicio del patrono que le despide, con un máximo de indemnización de seis meses correspondientes a su servicio ininterrumpido de trece años. La Corte Federal declara que, aplicada esta disposición en la cesación fortuita de una pequeña industria, crea una desigualdad entre el propietario de la industria que puede quedarse sin dinero y sus empleados más antiguos que tendrán derecho a una indemnización de la bolsa del pequeño industrial. Aquí se trata de una incorrecta interpretación del principio de la igualdad porque el industrial y el obrero no se encuentran en condiciones iguales; el industrial que tiene por muchos años los mismos trabajadores a su servicio puede con los servicios que ellos prestan hacer ganancias considerables y no parece injusto, a pesar del riesgo de pérdidas que tiene también la empresa autónoma, que el industrial sea obligado a dar según la Ley del Trabajo la vigésima sexta parte anual del salario como indemnización especial al obrero que no participa en las ganancias eventuales sino con la parte modesta que le concede otra disposición legal. Se puede discutir si la disposición del parágrafo 1º del art. 27 es apropiada para la todavía muy atrasada economía venezolana y si no es una carga demasiado pesada para la industria nacional que tropieza con muchas dificultades; pero todas esas consideraciones las debe hacer el Congreso que decide sobre el *quantum* de legislación social apropiado a la economía venezolana y no puede la Corte Federal corregir una legislación que le parezca errónea mientras no sea inconstitucional y esto último no se puede decir del parágrafo 1º del art. 27 de la Ley del Trabajo.

---

(8) Memoria 1938, t. I, p. 205.

En una sentencia de 13 de mayo de 1941 (9), la Corte Federal anuló una disposición de la Ordenanza sobre Aseo Urbano del Distrito Federal que prescribió que los propietarios de los inmuebles debían pagar los derechos de la tarifa del aseo público, habiten o no el inmueble; solamente cuando el habitante quiere un servicio diario es el habitante el que paga la diferencia del servicio especial y el servicio ordinario. La Corte Federal consideró que los derechos del aseo deben siempre pagarse por los inquilinos cuando la casa no esté habitada por su dueño por ser los inquilinos sus beneficiarios. Según la Corte violaría el principio de la igualdad el poner a cargo de los propietarios no ocupantes del inmueble la remuneración de un servicio que sólo aprovecha a los habitantes del edificio.

En la ordenanza expedida por el Concejo Municipal se nota una tendencia social a hacer pagar la tarifa de aseo por los propietarios que por regla general pueden económicamente soportar sin dificultad estos relativamente pequeños gastos. Como todos los propietarios que no ocupen sus casas, según la ordenanza, deben pagar el derecho de aseo no hay desigualdad. La desigualdad existiría si se dijera en la ordenanza que en el barrio Agua Salud los propietarios de casas están obligados a pagar la tarifa y en el barrio La Florida debe pagarla el habitante o inquilino. Cuando la Ordenanza del Concejo Municipal creó para todos los propietarios que deseen alquilar sus casas la obligación igual de pagar ellos mismos los derechos de aseo y de alquilar la casa con el aseo pagado por ellos, tal disposición no violó la igualdad y no debió ser anulada por inconstitucionalidad.

Aquí también el legislador, es decir, el Concejo Municipal, autónomo en la legislación fiscal de la municipalidad, era la autoridad que debía decidir si la protección de los inquilinos venía a ser una mala o buena política legislativa, pero no la Corte Federal quien debía limitarse a examinar la constitucionalidad de la ordenanza.

---

(9) M. 1942, t. I, p. 206.

Además en sentencia del 2 de marzo de 1942, (10) la Corte Federal anuló una disposición de la Ordenanza sobre impuesto de casas en el Distrito Federal que eximió de este impuesto a las casas habitadas por sus propios dueños cuando el valor de éstas no excediera Bs. 15.000. La disposición de esa ordenanza no tiene solamente un carácter fiscal sino quiere favorecer o estimular al ciudadano de poca fortuna para que adquiera su propia casa, lo que es importante para el desarrollo del ahorro y el mantenimiento de la estabilidad económica. La disposición incriminada no constituye una desigualdad por ser aplicable igualmente a todos estos pequeños propietarios que merecen una protección especial del legislador. Una exoneración desigual y verdaderamente injustificada de las pequeñas fortunas podría verse en la Ordenanza si se exoneraran las casas de un valor de más de 30.000 ó 40.000 bolívares sin que quedaran excluidas las casitas de Bs. 15.000.

En la misma sentencia la Corte Federal anuló otra disposición de impuesto de casas que había exonerado del impuesto de la contribución territorial durante 5 años a las nuevas construcciones "que de conformidad con las disposiciones de la Ordenanza de Arquitectura Civil y con las indicaciones de la Ingeniería Municipal se levanten dentro del perímetro de la ciudad", disposición que quiso estimular el cumplimiento de recomendaciones técnicas sin carácter legal. La Corte Federal declaró que esta exoneración establecía una desigualdad entre los propietarios de inmuebles ya construidos y los propietarios de inmuebles futuros. Esta opinión no es correcta. Pues el interés que tiene la ciudad de Caracas de que los propietarios no construyan sin sistema y se sometan a un plan de conjunto establecido por la autoridad de arquitectura civil compensa el sacrificio fiscal concedido *igualmente* a todos los constructores que se sometan a disposiciones fundamentales hechas para embellecer la ciudad.

En una sentencia más acertada de 9 de mayo de 1939 (11) la Corte Federal había declarado válida una exoneración de

---

(10) Memoria 1943, t. I, p. 116.

(11) M. de 1940, t. I, p. 331.

derechos arancelarios de importación en favor de ciertas compañías petroleras basándose en el principio generalmente admitido en el Derecho Constitucional según el cual, "la verdadera igualdad consiste en tratar de manera igual a los iguales y desigualmente a los que no pueden alegar esas mismas condiciones y circunstancias predeterminadas por la ley ya que éstas no obedecen a intereses de índole individual sino a la utilidad general". La Corte Federal admitió las exoneraciones como subvenciones indirectas para favorecer el fomento de la industria petrolera. Como en el caso de nuevas construcciones antes referido la exoneración del Concejo Municipal tampoco obedeció a intereses individuales sino al interés general y se hizo para fomentar el urbanismo moderno, se podía muy bien justificar como subvención indirecta. El camino de exoneración temporal de impuesto era muy indicado porque la Corte Federal había anulado antes, por considerarlas contrarias a la garantía de la propiedad, dos disposiciones en las cuales se quiso obligar a los propietarios a someterse a las prescripciones de la arquitectura civil (12). Por tratarse de cuestiones de estética difícilmente apreciables en dinero, la exoneración de impuesto territorial para el período relativamente breve de cinco años parece una compensación adecuada a la ventaja que deriva la comunidad de la observancia de las recomendaciones de la arquitectura civil.

No es el lugar aquí para entrar en consideraciones detalladas sobre las sentencias y ahondar todo lo que se puede decir en pro o en contra de las disposiciones anuladas por la Corte Federal. Nuestro objeto es solamente demostrar que la aplicación del principio de la igualdad, como la aplicación de todos los principios generales de derecho, es bastante complicada. No toda desigualdad en la ley o en la actitud del poder público es una desigualdad en el sentido constitucional. La teoría según la cual la constitución no admite excepciones sería demasiado simplista; lo que la constitución excluye son las excepciones inadecuadas, injustas y arbitrarias.

Para repetir la definición arriba reproducida dada por la Corte Suprema argentina, la constitución prohíbe excep-

---

(12) M. 1941, t. I, p. 226; M. 1942, t. I, p. 105.

ciones o privilegios que excluyan a unos en el goce de lo que se acuerda a otros en iguales condiciones o circunstancias.

Todas las sentencias que la Corte Federal ha dictado hasta ahora en aplicación del principio de la igualdad concierne a la validez de leyes u ordenanzas municipales, es decir, casos del control de la constitucionalidad de las leyes. Faltan casos del control de la constitucionalidad de los actos administrativos o judiciales. En las sentencias dictadas la Corte Federal ha caído en la misma tendencia que caracteriza la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos acerca de la constitucionalidad de las leyes: ha retardado la legislación social, se ha mostrado más conservadora que los legisladores y ha usado su poder de interpretar la constitución para convertirse en el reducto de las teorías que el siglo XIX desarrolló en favor de los capitalistas.

Todavía más difícil que la interpretación del principio de la desigualdad es la interpretación de la IRRETROACTIVIDAD de las leyes expresado en el art. 94 de la constitución y repetido en el art. 3º del Código Civil.

A pesar de no estar rubricada esta disposición dentro de las garantías del art. 32, se debe considerar como tal porque el principio de la no retroactividad de las leyes garantiza al ciudadano el que no se perturben por leyes posteriores los derechos que haya adquirido confiándose en la ley vigente.

Tal principio es una garantía de la estabilidad del Estado de derecho. La no enumeración del principio en el art. 32 tiene la consecuencia de que esta garantía no puede ser suspendida cuando se suspenden las garantías constitucionales conforme al art. 37. El art. 37 como situación excepcional no admite una interpretación extensiva y la Corte Federal hizo bien en examinar si las disposiciones de la Junta Reguladora de Precios violaban el principio de la no retroactividad a pesar de que estas disposiciones se basaban en un decreto que había parcialmente suspendido las garantías.

La aplicación más importante de la prohibición de leyes retroactivas es la aplicación en el derecho penal del principio de que un hecho que no sea un delito en el momento de su ejecución no puede ser castigado por una ley posterior con

una pena no prevista antes. El art. 1º del Código Penal expresa esta regla fundamental así: "Nadie podrá ser castigado por la Ley ni con penas que ella no hubiere establecido previamente". A este principio de *nullum delictum, nulla poena sine lege* se refiere también el art. 32, ord. 17º, letra *b*, cuando dice que un ciudadano solamente puede ser juzgado "en virtud de ley preexistente".

Según reciente sentencia de la Corte Federal la garantía del juez natural contenida en el art. 32, ord. 17º, se aplica también a procesos civiles (13). Esto se puede justificar por analogía, pero no se desprende directamente del texto constitucional que dice que "ningún ciudadano puede ser juzgado sino por sus jueces naturales y en virtud de ley preexistente". Esta disposición del art. 32, ord. 17º, letra *b*, en conjunto con las demás letras del mismo ordinal, se refiere al procedimiento penal; "juzgado" quiere decir criminalmente juzgado.

La doble mención del principio de la no retroactividad de leyes en lo penal, una vez en el art. 32 y otra en el art. 94, conduce al resultado fatal de que en lo penal, es decir, en su consecuencia más grave, el principio puede ser suspendido en la situación de emergencia, en los casos del art. 37, lo que es una consecuencia de la infeliz redacción que admite a la ligera la suspensión de todas las garantías con excepción de la vida y de la no condenación a penas infamantes.

Las prescripciones especiales del art. 94 para el derecho penal amplifican la garantía expresada en el art. 32, en el sentido de que se aplique en favor del reo la nueva ley si ésta impone pena menor y se apliquen las leyes de procedimiento desde su promulgación con la excepción en favor del reo de que se dé validez a las pruebas ya evacuadas que puedan beneficiarle. Estas prescripciones corresponden a las teorías generalmente desarrolladas según las cuales la nueva legislación puede mejorar pero no perjudicar al reo, principio hoy universalmente reconocido en el derecho penal. Un acuerdo de la Corte Suprema predecesora de la actual Corte Federal, expedido el 27 de octubre de 1845, dice: "No es retroactivo el efecto de las leyes. Este principio protector presta en lo pe-

---

(13) Sentencia de 10 de mayo de 1943, M. 1944, t. I, p. 239.

nal la garantía de no imponerse un castigo a que el ejecutor de una acción no haya sabido quedar sujeto por su proceder. Es, pues, el objeto del principio favorecer; y no puede ser contrario, sino aliado del otro principio que establece la restricción de lo odioso y la ampliación de lo favorable. Se aplicaría contra su propio fin, si al enjuiciado por un delito no se aplicase la pena señalada por una ley posterior que suaviza y disminuye la establecida por la ley vigente cuando se efectuó el delito" (14).

La aplicación de este principio no ofrece serios problemas. Más difícil es la aplicación del principio en el derecho civil y en el derecho administrativo. En los Estados Unidos la constitución contiene una cláusula que impide dictarse leyes *ex post facto*, sin especificar si tal regla se aplica al derecho civil o solamente al derecho penal (art. I, secciones 9 y 10). La jurisprudencia de la Corte Suprema limita la aplicación de la cláusula a lo penal (15). Cooley dice de esa jurisprudencia: "En oposición a lo que puede parecer el sentido más natural y obvio del término *ex post facto* la Corte decidió que en su objeto las previsiones constitucionales estaban confinadas a leyes concernientes a castigos criminales y no tenían relación con la legislación retroactiva en otras materias" (16).

En Francia, según la famosa teoría de Gastón Jèze, la falta de un texto constitucional imperante permite en el derecho administrativo al legislador decretar leyes retroactivas "muy excepcionalmente y por motivos económicos, políticos o sociales muy serios" (17). Duguit y otros han combatido enérgicamente esta teoría diciendo que cualquiera excepción del principio conduciría a la arbitrariedad y a la tiranía.

---

(14) Pedro Pablo Castillo, Teatro de la Legislación Colombiana y Venezolana vigente, Caracas, 1852, t. 3, p. 197. Verbo Retroactividad.

(15) Edward Corwin, La Constitución norteamericana y su actual significado, Buenos Aires, 1942, p. 81.

(16) Cooley, Constitutional limitations, 8ª ed., 1927, t. I., p. 541.

(17) Gastón Jèze, Los principios generales del derecho administrativo, ed. esp., 1928, p. 141.

En cuanto al derecho civil de Francia, donde la regla se expresa en el Código Civil y no en la constitución, es la opinión dominante que el principio de la no retroactividad es un principio supremo que debe ser observado por el legislador en todas las materias civiles como si estuviera expresado en la constitución.

En Norte América la deficiencia en la jurisprudencia de la Corte Suprema se ha corregido con una liberal aplicación del principio constitucional de la libertad de contratos en el sentido de que una situación contractual válidamente creada no puede anularse por una ley posterior (18).

En Venezuela, donde la disposición está en la constitución misma, el principio de la no retroactividad no admite excepciones; pero todavía queda el problema de las situaciones de derecho creadas bajo una vieja ley que una nueva ley modifique no con respecto al tiempo pasado sino para el futuro. Un ejemplo ofrece la modificación del período presidencial por la reforma constitucional de 1936. El Presidente López Contreras había sido elegido por un período de 7 años a principios de 1936 bajo el régimen de la constitución de 1931. La reforma de 1936 redujo el período a 5 años. Se ha dicho que esta reducción violaba el principio de la retroactividad porque modificaba una situación ya fijada para el futuro en el momento de la elección en el sentido de que el presidente tenía irrevocablemente un mandato por el período de 7 años. Pero la reforma constitucional no pecaba contra el principio de irretroactividad por la razón siguiente: La elección del presidente López Contreras por un período de 7 años no creó para él un derecho subjetivo de presidir la nación durante ese lapso y es la opinión unánime de los publicistas que el principio de la irretroactividad sólo impide la modificación de situaciones establecidas para el futuro cuando esta modificación viola derechos subjetivos definitivamente creados a favor de una persona y por eso *intangibles*. El cargo de Presidente de la República no es el ejercicio de una pro-

---

(18) Caso del Dartmouth College decidido por Marshall. Ver Beard, *American Government and Politics*, 8a. ed., 1939, p. 444.

fesión con el Estado como patrono, sino una misión pública confiada al encargado por la nación y en la cual la reenumeración juega un papel secundario (19).

Los derechos subjetivos intangibles por nuevas leyes se han llamado *derechos adquiridos*. Duguit ha criticado esta expresión diciendo que no hay derecho que no sea adquirido de una u otra manera, pero él no ofrece otro término mejor. Duguit habla de intangibilidad de las situaciones jurídicas subjetivas y define como tales situaciones, en oposición con la situación objetiva creada por una ley general para todos, la "situación individual especial y temporal en la cual una o más personas están obligadas a cumplir una cierta prestación, situación que puede solamente nacer a consecuencia de un acto jurídico legalmente aceptado (*voulu*) por una persona determinada". Este concepto sirve para la práctica a pesar de evitar el término usual de derechos subjetivos.

Aplicando este concepto la Corte Federal decidió que un obrero que ha trabajado bajo el régimen de una legislación que no conocía una indemnización de despido, no puede bajo la nueva ley de trabajo pedir una indemnización por el tiempo de servicio transcurrido antes de entrar en vigor la nueva ley. No se pueden retroactivamente crear nuevas obligaciones para el patrono en la situación individual del contrato de trabajo (20).

En las relaciones de derecho público un derecho adquirido nunca puede deducirse de una ley general; el derecho adquirido, es decir, intangible por ley posterior, siempre debe estar basado en una obligación que el Estado o la corporación pública hayan contraído como tal, es decir, como intangible a favor de un individuo. Los ejemplos clásicos son el contrato de servicios de obras públicas y la concesión, esta última a veces en forma de contrato, a veces de otorgamiento

---

(19) Para la cuestión de saber si la constitución misma puede estipular disposiciones retroactivas, véase el fin de este capítulo.

(20) Sentencia del 15 de enero de 1938, M. 1939, t. I, p. 137; opinión contraria, voto salvado, p. 142. Sentencia del 16 de abril de 1937, M. 1938, t. I, p. 205.

unilateral (21). Si en una concesión se dice que ella es revocable, el concesionario no tiene ningún derecho adquirido. Cuáles son en un caso concreto sus derechos adquiridos, es una cuestión de interpretación. Cuando una concesión de petróleo dice que "el concesionario queda sometido a todas las disposiciones de la Ley de Hidrocarburos vigente", es cuestión de interpretación saber si esto quiere decir que el concesionario se somete a todas las futuras leyes de hidrocarburos o si durante el período de la concesión el concesionario está en una situación jurídica individual intangible sin que modificaciones de la Ley de Hidrocarburos que agraven la concesión ya otorgada le puedan ser aplicables contra su voluntad.

La Corte Federal ha interpretado la cláusula correspondiente a las concesiones venezolanas en este último sentido y cuando la ley de hidrocarburos de 1938 dijo en su art. 82 que las obligaciones y derechos de los concesionarios que gozan de concesiones anteriores que no sean adaptadas a la nueva ley seguirán siendo las que en las mismas concesiones se establezcan, *sin perjuicio de la aplicación, en todos los casos, de las disposiciones de derecho público y de las destinadas a proteger la economía y las industrias nacionales*", la Corte Federal declaró inconstitucional esta última cláusula por violar el principio de la irretroactividad. La legislación anterior había exonerado de los derechos de importación todos los materiales destinados a la exploración y explotación de las concesiones. Desde 1936 la exoneración se restringió "a los materiales que no se produjeran en el país", disposición de derecho público destinada a proteger la economía y las industrias nacionales encarnadas en el antes citado art. 82. La Corte Federal consideró que la nueva ley podía solamente cambiar cuanto a las concesiones otorgadas anteriormente las reglas de organización y funcionamiento del servicio, pero no el privilegio de la exoneración total que constituía un dere-

---

(21) Si la concesión se dicta en forma de ley, se usa esta forma para hacer intervenir el cuerpo legislativo por la importancia de la materia y se trata de una ley formal; materialmente la concesión es un acto administrativo.

cho adquirido (22). Esta jurisprudencia es acertada porque garantiza a las compañías petroleras la estabilidad de la legislación de hidrocarburos e imposibilita la creación de modificaciones sin el consentimiento de dichas compañías, las cuales, confiando en las estipulaciones de la concesión, hacen grandes inversiones.

Cuando la Junta Reguladora de El Tocuyo decretó en 1940 una rebaja de 30% en todas las tarifas vigentes de la compañía de luz y fuerza eléctrica, la Corte Federal anuló este decreto porque el precio máximo fijado en contrato de 1921 celebrado entre el Concejo Municipal de aquel distrito y la compañía de electricidad para una duración de 25 años fue considerado por la Corte Federal como un derecho adquirido para la compañía (23).

No parece aconsejable que las municipalidades hagan contratos de tan larga duración sin posibilidad de revisión de la tarifa, pero si las municipalidades lo hacen la Corte tiene que proteger los derechos contraídos. Muy especialmente cuando las bases económicas que condujeron al contrato se cambian de manera inesperada tan esencialmente que de buena fe no se puede pedir la continuación del contrato, puede intervenir la cláusula *rebus sic stantibus*. Por ej., si la moneda se desvaloriza considerablemente, no se puede mantener en todas las circunstancias el precio contractual.

La Corte Federal decidió también que un funcionario público no puede hacer ninguna objeción si una ley reduce el período de su cargo después de hecho su nombramiento. Un candidato había obtenido en un concurso de oposición el cargo de jefe de servicio de laboratorio cuando el período legal era de 12 años. El reglamento del Hospital Vargas redujo después el período legal a 8 años. La Corte Federal observó que el período del candidato había sido válidamente reducido de 12 a 8 años, porque derechos adquiridos "únicamente pueden hacerse valer en materia contractual o contra las disposicio-

---

(22) Sentencias 9 de marzo de 1939, 12 de dic. de 1939, M. 1940, t. I, p. 331 y 515.

(23) Sentencia 26 de junio, 1940, M. 1941, t. I, p. 183.

nes del poder público que no constituyan actos de autoridad, sino actos de gestión, en los cuales el Estado se asimila a los particulares, bien sean éstos personas naturales o jurídicas” (24).

En oposición con esa teoría la Corte decidió en sentencia de 7 de diciembre de 1943 (25) que un profesor de la universidad que había obtenido dos cátedras remuneradas por concurso bajo el régimen de la Ley de Instrucción Superior de 1924 no podía ser desposeído de una de las dos cátedras bajo el régimen de la Ley de Educación de 1940, la cual dispone que ningún profesor podrá desempeñar más de una cátedra remunerada. La Corte dijo en esta última sentencia que la situación económica o financiera de los encargados de servicios públicos constituye un derecho adquirido que no se puede arrebatar por una ley posterior, ni en el *quántum* ni en la duración. La última sentencia nos parece sólo sostenible en los casos de que se trataba, ganado por concurso el cargo público. Según la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos, el periodo de un funcionario público no se considera garantizado contractualmente.

La prescripción del art. 94 de la constitución no impide que el constituyente mismo introduzca en una reforma constitucional disposiciones retroactivas o autorice al legislador para hacer excepcionalmente leyes retroactivas. Esto se hizo en 1936 para poder confiscar la herencia de Juan Vicente Gómez. En el caso concreto la disposición retroactiva podía justificarse por el hecho de que una dictadura despiadada había detenido la vida constitucional y el funcionamiento normal del poder legislativo y por tanto la legislación apropiada no podía hacerse en su debido tiempo. En tiempos normales el constituyente debe considerar la regla de la irretroactividad como un principio intangible.

---

(24) Sentencia de 25 de abril de 1941, M. 1942, t. I, p. 197.

(25) M. 1944, t. I, p. 343.

## CAPITULO XXVI

### GARANTIAS DEL INDIVIDUO EN EL BANQUILLO DE LOS ACUSADOS

Las garantías de que se trató en el capítulo XXIV protegen al ciudadano de una intervención injustificada en su atmósfera privada. Las leyes penales protegen al ciudadano contra la ingerencia de otros ciudadanos en la atmósfera privada de éste, excepto el derecho de defensa contra una agresión inminente. El individuo cuyo hogar o cuya propiedad o cuyos derechos se ven violados por otros individuos no puede castigar al violador; el castigo del infractor de la ley es un monopolio del Estado, porque si los particulares tuvieran la facultad de castigar ellos mismos a sus ofensores, los castigos serían arbitrarios y dependerían de la fuerza física y del espíritu de venganza de cada cual.

El Estado que ha asumido la función de proteger a la comunidad contra los criminales aplica el castigo bajo los principios de la igualdad e irretroactividad, lo que quiere decir procedimiento igual para todos y sujeción a leyes pre-establecidas. La constitución contiene unas garantías especiales en favor del acusado que deben regir los códigos penales y de procedimiento penal y que son válidas no sólo para los crímenes contra particulares sino también en el caso de crímenes contra el Estado mismo, como traición, rebeldía, ultraje de funcionarios, etc., etc., casos en los cuales el F.s-

tado es ofendido y el peligro de reacciones impulsivas e injustas es sumamente grave.

Las garantías del acusado son de dos especies: garantías que versan sobre la naturaleza de la pena y garantías referentes al procedimiento. Las facultades extraordinarias que el Estado no tiene contra el ciudadano que observa las leyes y que se le confieren contra el acusado de crímenes permitiéndole invadir el hogar doméstico y violar el secreto de la correspondencia cuando esto sea necesario como prueba del crimen y hasta para detener al sospechoso y condenarlo a perder su libertad por muchos años, a pesar de la garantizada libertad de tránsito, estas facultades poderosas deben ser garantizadas contra un uso abusivo. Tales garantías de la seguridad individual se expresan en el art. 32, ord. 17º, letras *b, c, d, e, f, g, i, j*, en tanto que se refieren al procedimiento, y en los ordinales 1º y 17º, letra *h*, se expresan garantías sobre la naturaleza de la pena.

Al principio del art. 32 la Constitución ha puesto la garantía de la vida como el bien más caro que tiene el hombre. La vida es inviolable, dice el ord. 1º, y ninguna ley o mandato de autoridad puede establecer ni aplicar la pena de muerte. La importancia de la disposición se ve también en la circunstancia de que la garantía de la vida es una de las pocas que el Ejecutivo no puede suspender. En sentencia de la Corte Federal que trata de la garantía de la propiedad, pero en que el juez redactor hizo una digresión teórica sobre la garantía de la vida, se expresa la opinión siguiente: "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, aún, 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" (1).

---

(1) Sentencia del 30 de junio de 1939, M. 1940, t. I, p. 246.

Es una verdad histórica que innumerables venezolanos valiosos perecieron en las luchas civiles, pero el número de los que fueron formalmente condenados a muerte ha sido relativamente pequeño y el motivo mencionado en la sentencia de no disminuir la población ya diezmada por la guerra civil no puede explicar la prohibición constitucional de la pena capital. Su motivación es diferente según se trate de delitos políticos o de delitos comunes. La prohibición en lo referente a los delitos políticos existe en muchas constituciones, por ejemplo, la de Suiza, porque el delito se caracteriza en general como delito inherente a una ideología; el que por un partido es considerado como criminal, por otro puede ser visto como héroe; una vez pasadas las pasiones de una determinada lucha política los adversarios del delincuente político que en el primer momento lo quisieron fusilar le admitirán con gusto como colaborador. La aplicación de la pena de muerte a enemigos políticos acentúa las diferencias entre los enemigos en vez de apaciguarlas y además es una medida irrevocable, lo que no es la prisión o expulsión; por todos estos motivos la prohibición de la pena capital cuanto a delitos políticos es de suma importancia para la vida del país. Tal prohibición existe desde la constitución de 1857 (art. 97).

La extensión de la prohibición de la pena capital a los delitos comunes por el art. 14 de la constitución de 1864 corresponde a motivos de otra categoría. Se trata aquí del fenómeno de que los redactores de la constitución quisieron recoger las tendencias de la moderna ciencia penal de Europa, especialmente las de Beccaria, quien dijo que la pena no debe ser pronunciada con ánimo de venganza sino con el fin de proteger al criminal. El espíritu humanitario, hoy diríamos demasiado humanitario, se expresa también en la prescripción de una pena máxima de 10 años de prisión en la constitución de 1864, máximum elevado hoy a 20 años.

El principio de la inviolabilidad de la vida no se limita a la abolición del juicio formal de la pena capital; las autoridades están obligadas a respetar la vida en todas las circunstancias y para ellas no existe una excepción distinta de la que obra con respecto a todos los ciudadanos. Así la policía

en persecución de los criminales debe observar lo que dispone el art. 65 del Código Penal que enumera los casos que eximen al homicidio de la condena penal. Estos casos son el de propia defensa contra la agresión, siempre que el medio empleado sea necesario para impedir la o repararla; por analogía se puede admitir que el agente de la autoridad llamado a proteger al ciudadano pueda no solamente hacer uso de la fuerza en su propia defensa sino en defensa de otros ciudadanos agredidos. Cuando un agente de policía tiene la misión de detener a una persona o de transportar a una persona ya detenida, la fuga de esa persona permitirá, según la gravedad del delito o la peligrosidad del delincuente, que la autoridad use el arma para una lesión que impida la fuga, pero sería inexcusable una lesión mortal. Apenas necesita mención la prohibición del llamado homicidio indirecto, también incluido dentro de la garantía de la inviolabilidad de la vida que obliga a tratar a los presos de manera que éstos no pierdan la vida; no se permite que éstos puedan ser torturados por el hambre, el frío o la intemperie, medios conocidos en la época de Gómez para eliminar a los enemigos políticos cuando no pudo apelarse a la igualmente odiosa "ley de fuga".

Aparte de la pena de muerte la constitución también excluye las penas infamantes y limita las demás penas en el tiempo. La redacción actual en este punto es igual a la de la constitución de 1925. Por penas infamantes se entiende en el derecho penal las que dañan o intentan dañar ante el público la fama y el honor del delincuente o de su familia (2). En la constitución venezolana, según la interpretación histórica, la prohibición se refiere a las penas que ya en 1830 se prohibieron como penas de tormento y que a pesar de la prohibición siguieron siendo aplicadas durante las varias dictaduras. A este respecto dijo la constitución de 1909, art. 23, ord. 14º, subord. 9º, que "queda abolida toda pena infame, como las conocidas con los nombres de grillos, cepos, esposas, etc., cualquiera que sea la ley que las establezca". La consti-

---

(2) Raveau, Derecho Constitucional Chileno y Comparado, 2ª ed., Santiago, 1939, p. 505.

tución de 1914 se contentó con decir, como la actual, que queda abolida toda pena infamante. Esta garantía, como muchas otras, fue violada en la época de Gómez, quien agregó a la lista el vidrio molido, el tortor, el cintillo, el colgamiento y otras.

El art. 207 de la constitución de 1830 dijo: "No se usará jamás del tormento; y todo tratamiento que agrave la pena determinada por la ley es un delito". A pesar de no existir una disposición análoga en la constitución actual se debe considerar que los métodos medioevales de tormentos revividos en la época de Gómez están excluidos por los principios generales del derecho. El Estado de Derecho pide también que los lugares de reclusión sean limpios y sanos.

Las penas corporales, que en el derecho penal corresponden a las diversas formas de privación de la libertad, no pueden pasar de 20 años; tampoco las demás penas, como, por ejemplo, la inhabilitación política, pueden ser perpetuas.

Según el código penal de 1926, la inhabilitación política sólo puede imponerse como pena accesoria de las de presidio o prisión y sólo durante la condena (Código Penal, art. 24).

El código penal menciona entre las penas corporales la expulsión del territorio de la República; pero ninguno de los artículos de la parte especial del código penal que describe privativamente las penas aplicables a cada delito menciona la expulsión, de manera que actualmente no existe esta pena en el derecho penal venezolano. El art. 36 de la Constitución admite que decretos de emergencia dictados durante la suspensión de las garantías prescriban expulsión de los venezolanos que "sean contrarios al establecimiento o conservación de la paz", medida que debe cesar al terminar las circunstancias que la hubieren motivado. Así la pena chocante de expulsión de nacionales afortunadamente no existe en tiempos de normalidad.

Como la privación de la libertad, aunque no se agreguen tormentos y prácticas infamantes, hoy terminantemente prohibidos, es una ingerencia tan fuerte del Estado en la vida del ciudadano, se han establecido prescripciones constitucio-

nales de procedimiento para impedir la detención injustificada y la condena de inocentes.

Las letras *d* y siguientes del ord. 17º, art. 32, son reglas de procedimiento para evitar una condena injustificada y la letra *c*, de la cual hablaremos primero, está determinada a evitar una detención inmotivada. El peligro de detenciones injustificadas existe no solamente cuando un funcionario o el gobierno usan el pretexto de un delito para detener a enemigos personales o políticos, sino también cuando un acusado de algún delito es detenido sin que haya sospechas suficientes o si la detención se prolonga inútilmente por retardarse el examen del caso. Para combatir este peligro el derecho inglés ha creado la garantía del *habeas corpus*, que da al detenido el derecho de hacer examinar inmediatamente por un juez si la detención está hecha en forma legal. El objeto del *habeas corpus* es determinar si un detenido puede ser legalmente encarcelado y protegerlo contra infundados ataques a la libertad personal (3). Se le ha llamado un interdicto de posesión del individuo a favor de sí mismo (4).

El nombre del recurso viene de una ley de 1679 llamada *Habeas Corpus Act*, cuyos orígenes remontan hasta la Carta Magna de 1215 (5). El acta de *habeas corpus* fue adoptada en las colonias de la América del Norte y entró en las varias constituciones de los Estados de la Unión y fue también recogida en la constitución federal (art. I, sección 9).

---

(3) The Constitution of The United States of America annotated, 1939, p. 277.

(4) Sánchez Viamonte, Hacia un Nuevo Derecho Constitucional, Buenos Aires, 1938, p. 90.

(5) F. W. Maitland, The Constitutional History of England, ed. Cambridge, 1941, p. 271, dice: "A petición de un sujeto preso el rey enviaba su interdicto (*writ*) al guardián de la prisión, mandándole haber el cuerpo de ese sujeto traído ante la corte del rey para someterse a lo que esta corte decida". Esto sucedió en una época en que Inglaterra contaba muchas prisiones particulares, prisiones de lores que ejercían jurisdicción propia apoyándose en una concesión del monarca o en la costumbre; esas prisiones particulares explican la intervención de inspectores del rey, cuyas visitas, al recomendar una revisión, crearon la base del recurso de *habeas corpus*.

Este recurso ha sido muy admirado por los publicistas, en especial el constitucionalista inglés Dicey, quien dice que las proclamaciones de derecho no tienen vigor sino por los medios jurídicos que aseguren su ejercicio.

El art. 32 de la Constitución venezolana prescribe bajo el ord. 17º, letra c, la siguiente garantía contra detenciones arbitrarias: "Ningún ciudadano podrá ser preso o detenido sin que preceda información sumaria de haberse cometido un hecho punible que merezca pena corporal y orden escrita del funcionario que decreta la detención, con expresión del motivo que la cause, a menos que sea sorprendido infraganti. El sumario no podrá en ningún caso prolongarse por más de 30 días después de la detención". La prescripción de que nadie, excepto los casos de flagrante delito, puede ser detenido sin orden escrita de la autoridad se encuentra también en la constitución argentina (art. 18) y ha conducido allá a recursos ante los tribunales que se han llamado recursos de *habeas corpus*.

El art. 18 de la constitución argentina tiene prescripciones semejantes a la de Venezuela y es casi idéntico al texto venezolano cuando dice que "nadie puede ser arrestado sino en virtud de orden escrita de autoridad competente". El recurso argentino, bajo el mismo nombre de *habeas corpus*, difiere mucho de la admirable institución anglo-americana, la cual permite a los tribunales no sólo el examen formal sino el control de si la detención debía considerarse materialmente justificada, es decir, el examen de las causas que condujeron a la detención. En lo que respecta a la Argentina dice una sentencia de 1933: "El recurso de *habeas corpus* no es un procedimiento encaminado al examen en si de la justicia o injusticia de la sanción restrictiva de la libertad ni de la perfección de las fórmulas procesales, para lo cual existe el recurso ordinario; en el *habeas corpus* se examina sólo la competencia de la autoridad y la forma de la orden de la detención" (6).

---

(6) Fallos de la Corte Suprema, t. 169, p. 209.

Así el recurso extraordinario de *habeas corpus* es muy limitado en Argentina; en Venezuela se debe decir lo mismo de la facultad de control de la Corte Federal. No hay un recurso especial de *habeas corpus* y el recurso general del art. 128, ord. 11º, sólo da a la Corte Federal la posibilidad de examinar si se cumplieron las formalidades prescritas en el art. 32, si el funcionario que ordenó la detención era competente y si la orden era escrita.

La constitución no dice cuáles son los funcionarios competentes para dictar una detención. La única diferencia con la Argentina es que según la constitución venezolana ha de mencionarse el motivo de la detención. Se pide también que preceda información sumaria y que ésta no podrá prolongarse por más de 30 días después de la detención.

Implícitamente se puede deducir del texto del art. 32, ord. 17º, letra c, que el funcionario que hace el sumario debe ser idéntico al que después de la información sumaria ha de dictar la detención. La constitución no dice que el funcionario debe ser un juez, pero como el sumario es la primera etapa del procedimiento escrito y como los arts. 13 y 51 establecen el principio de la separación de los poderes, el procedimiento penal debe obligatoriamente ser confiado a una persona independiente de la administración y esta persona no puede ser sino un juez. Varias constituciones consagran expresamente este principio. La constitución española de 1931 dice en su art. 28 que "todo detenido será puesto en libertad o entregado a la autoridad judicial dentro de las 24 horas siguientes al acto de la detención" y da con esto a las autoridades administrativas un derecho de detención provisional que no puede extenderse por más de 24 horas, pasadas las cuales el detenido será entregado al juez, quien, conforme al texto constitucional, dictamina dentro de 72 horas sobre la libertad del detenido. El art. 16 de la constitución de México limita la intervención de las autoridades administrativas a los casos urgentes; dice así: "Solamente en casos urgentes, cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial, y tratándose de delitos que se persiguen de oficio, podrá la autoridad administrativa, bajo su más estrecha responsabi-

lidad, decretar la detención de un acusado, poniéndolo inmediatamente a disposición de la autoridad judicial”.

Otras constituciones, como las de Chile y Argentina, no prescriben que la detención se haga por un juez. El art. 13 de la constitución de Chile exige una “orden de funcionario público expresamente facultado por la ley”. El Código de Procedimiento Penal de aquel país ha designado como funcionarios que pueden dictar una detención no sólo al juez que instruye un sumario criminal (Juez de Instrucción) y a los jueces inferiores que practican las primeras diligencias de la instrucción, sino también, en caso de delitos graves, a los Gobernadores de Departamento, Sub-Delegados e Inspectores del Distrito. En Francia, donde falta una disposición expresa de la constitución, el art. 10 del Código de Instrucción Criminal facultó a los prefectos para cumplir funciones de instrucción. Este artículo fue muy criticado y suprimido completamente por la ley de 7 de febrero de 1933. Por ley de 25 de marzo de 1935 se restableció el viejo art. 10, pero con restricción de los poderes de los prefectos a los casos de peligro contra la seguridad interior o exterior del Estado y además la obligación de remitir el expediente dentro de 24 horas al Procurador General, quien dirige en Francia la instrucción (7).

El Código de Enjuiciamiento Criminal venezolano de 1926 declara como funcionarios de instrucción (art. 72): 1º a los jueces de primera instancia en lo penal; 2º a los otros jueces inferiores; 3º a los jueces propiamente de instrucción; 4º a *las demás autoridades o funcionarios que la ley designe*.

Como hasta la última reforma constitucional la organización judicial era materia de los Estados, éstos y el Distrito Federal para su jurisdicción podían designar las autoridades que, según el párrafo único del art. 72, debían considerarse como delegados de los jueces de primera instancia. Se ha hecho uso de esa facultad y la legislación local, como acontece en el Distrito Federal, admite que oficiales de policía

---

(7) Louis Rolland, *Précis de Droit Administratif*, 6ª ed., Paris, 1927, p. 342.

conduzcan la instrucción interrogando testigos y recogiendo las primeras pruebas del sumario. Tales disposiciones sólo se justifican en las primeras 24 horas, pues en adelante, por constituir la primera fase del procedimiento penal que conduce al auto de detención, la instrucción debe estar siempre en manos de un juez competente. Sería de desear que en la legislación nacional que debe ahora organizar la justicia en todo el país, la instrucción penal se reserve únicamente a los jueces de profesión, no sólo por la importancia de la instrucción, sino también para no violar el principio de la separación de los poderes. Esto no excluye que los jueces utilicen a los funcionarios de policía como auxiliares, como depositarios de la autoridad pública, pero los actos judiciales, como interrogar testigos y auto de detención, siempre debe hacerlos el juez mismo. El Código de Enjuiciamiento Criminal admite contra los autos de detención dictados por el juez instructor el reclamo ante el juez de primera instancia y contra la decisión de éste la apelación ante la Corte Superior. Reclamo y apelación se refieren al examen intrínseco de la justificación de la detención y cumplen el mismo fin del *habeas corpus*.

El *habeas corpus* anglo-americano extiende este recurso a toda privación de la libertad emanante de funcionarios o particulares, por ejemplo, la reclusión en un manicomio (8). Esta importante protección de la libertad personal falta en la constitución de Venezuela. La legislación ordinaria puede corregir esta omisión. En los casos de internación correctiva de vagos y maleantes, según el art. 28 de la ley de 14 de agosto de 1939, las decisiones de las autoridades administrativas que disponían la internación de un individuo en una casa de corrección y de trabajo o en una colonia agrícola correccional debían ser revisadas por la Corte Suprema. Pero esta revisión se distingue del *habeas corpus* en su limitación al exa-

---

(8) En este sentido se sometió a consideración del senado el 18 de junio de 1945 un proyecto de ley de amparo personal presentado por los doctores Mario Briceño Iragorry, Manuel R. Egaña y Luis Loreto, valioso instrumento de garantía de las libertades individuales que no llegó a ser cuerpo de ley.

men del expediente que las autoridades remiten al juez sin que el indiciado tenga la potestad de presentar una solicitud o de comparecer en persona. En la reforma parcial de la Ley de Vagos y Maleantes de 15 de julio de 1943 se suprimió el examen judicial de los dictámenes de reclusión de las autoridades administrativas. Así la reforma de 1943 constituye un retroceso en comparación con la redacción de 1939 que había admitido por lo menos un limitado control judicial.

El art. 32, ord. 17º, de la Constitución trata solamente del procedimiento penal y no del procedimiento de defensa social contra los que, sin haber cometido un crimen, son privados de su libertad según la ley de vagos y maleantes, porque se niegan a trabajar o viven de profesiones ilícitas. La cuestión de juzgar si alguien no trabaja porque no encuentra trabajo o si deja de trabajar sin causa y por ser vago, es tan delicada, y la decisión sobre privación de libertad, de consecuencias tan graves para el sujeto, que el principio de la separación de los poderes, expresado en el art. 51 de la Constitución, no admite dejar tal esclarecimiento de carácter verdaderamente judicial a las autoridades administrativas, que no tendrán ni la preparación ni la imparcialidad que se pide de un juez. Por eso es inconstitucional dejar la decisión sobre reclusión de vagos y maleantes en manos de la administración como lo hace la ley vigente (9).

---

(9) Refiriéndose a la Ley de Vagos y Maleantes, el Dr. Rafael Naranjo Ostty, en conferencia dictada en el Colegio de Abogados del Distrito Federal (Editorial Bolívar, Caracas, 1944, p. 9), critica el "confusionismo de los Poderes Públicos, que ha hecho de los jefes civiles jueces de jurisdicción plena en cuestiones atinentes a la libertad de las personas".—El Dr. Carlos Sequera, Control jurisdiccional de la constitucionalidad intrínseca de las leyes, Caracas, 1939, p. 106 y 107, expresa la opinión siguiente: "La corrección gubernativa de contravenciones por parte de las Municipalidades no atenta contra la libertad individual". Sequera adopta para Venezuela la jurisprudencia argentina, según la cual una detención por autoridad policial no es inconstitucional porque la constitución "no restringe las órdenes de arresto legales a las dictadas por las autoridades judiciales".

En el procedimiento penal el art. 32, ord. 17, letra c, admite la detención preventiva si el resultado del sumario así lo justifica. La constitución declara admisible la prolongación de la detención hasta decisión judicial firme (art. 32, ord. 17º, letra f), con reserva de la libertad provisional bajo fianza; pero no dice la constitución que en todo caso de procedimiento penal contra un individuo deba dictarse un auto de detención. Constituciones anteriores excluyeron expresamente la detención en los casos de delitos de prensa antes de haberse dictado una sentencia ejecutoria (Constitución 1893, art. 14, ord. 6º; 1901, art. 17, ord. 6º; 1909, art. 23, ord. 6º). Actualmente el Código de Enjuiciamiento Criminal toma el auto de detención como imprescindible punto de partida de un juicio penal (C. E. C., arts. 182, 192, 204, 206, 209, 218, 310, 312). No se puede seguir un procedimiento de acusación penal ante los tribunales si el indiciado, todavía no juzgado ni declarado culpable, no hubiese sido antes detenido. La libertad provisional bajo fianza se concede sólo en los casos del art. 320 C. E. C., una vez concluido el sumario, después de haberse formulado los cargos por el fiscal o por el acusador privado, lo cual implica el transcurso de algunas semanas.

Dada la dureza de la detención, en casos de poca gravedad, a nuestro juicio, el auto de detención debería limitarse a los casos en que haya, además de los requisitos actuales enunciados en el art. 182 C. E. C. (prueba plena del delito y prueba semiplena de la culpabilidad del indiciado), un nuevo elemento: la sospecha de fuga.

Cuando se trata de delitos graves, por ejemplo, el homicidio, la detención del presunto culpable se impone sin disputa, y hasta en resguardo de su persona misma. El peligro de fuga de quien espera una pena de varios años es evidente; pero es diferente en los casos de delitos leves. Como la sospecha de fuga existe principalmente cuando se trata de delitos graves, se podría asegurar la detención de los culpables enumerando en la ley los delitos que requieran la detención y excluyendo ésta en los casos de delitos leves. El mismo fin podría lograrse con la introducción de una cláusula general que deje a la jurisprudencia la interpretación de los casos en que sea nece-

saría la detención por sospecha de fuga. De este modo se evitarían las detenciones en casos dudosos como siempre lo son los de injuria o las que sobrevienen por un desdichado accidente de tránsito que sucederá casi siempre sin intención del agente.

El texto de la actual constitución no impide que se haga tal reforma por la legislación ordinaria, porque, según el art. 34, la enumeración de las garantías en la constitución no debe entenderse como una negación de cualesquiera otras.

La letra *f* del art. 32 ord. 17º admite una excepción de la detención preventiva en los casos en que la ley permite la libertad provisional bajo fianza, sin determinar estos casos. El Código de Enjuiciamiento Criminal solamente admite la libertad provisional cuando se trata de un delito cuya pena, según la acusación fiscal, no pase de dos años en su límite máximo, es decir, en aquellas hipótesis de delitos más leves. Se justificaría una reforma de esta disposición desde dos puntos de vista.

En primer lugar parece injustificado que el pobre que no tiene amigos dispuestos a prestar fianza por él nunca se pueda beneficiar de la libertad provisional. La idea de la fianza es evitar las fugas presumiendo la ley que los fiadores vigilarán al favorecido. La detención está evidentemente indicada hasta que sean recogidas todas las pruebas, pero desde entonces hasta la sentencia, el juez deberá tener la facultad discrecional de suspender la detención cuando a su juicio no haya peligro de fuga. El juez podrá decidir según las circunstancias si debe o no pedir fianza para dar la libertad provisional y ésta solamente dejará de concederse en los casos de delitos graves, como el homicidio.

La segunda deficiencia del Código de Enjuiciamiento Criminal es la limitación de la libertad provisional a los delitos muy leves en que según la acusación fiscal la pena máxima no exceda de dos años. Sería justificado extender la limitación hasta, por ejemplo, los delitos con pena máxima de cinco años (10).

---

(10) Según el Código chileno de Procedimiento Penal, se distingue la excarcelación sin fianza por los delitos leves y la excarcelación

Muy acertadas son a este respecto las siguientes disposiciones de la primera Constitución de Venezuela:

“Todo hombre debe presumirse inocente hasta que haya sido declarado culpable con arreglo a las leyes; y si entre tanto se juzga indispensable asegurar su persona, cualquier rigor que no sea para esto sumamente necesario deberá ser reprimido.... Toda persona que fuere legalmente detenida o presa deberá ponerse en libertad luego que dé caución o fianza suficiente, excepto en los casos en que haya pruebas evidentes o grande presunción de delitos capitales” (Constitución de 1811, Capítulo 8º, art. 2).

El ord. 17º, letra *f* del art. 32 prescribe también que un acusado no ha de continuar en detención “si mediante decisión judicial firme hubieran quedado destruidos los fundamentos que la motivaron”, lo que quiere decir que el detenido recobra su libertad cuando haya una sentencia firme, la cual le absuelva totalmente o no le imponga pena mayor de la ya sufrida por la detención preventiva. Entiéndese por sentencia firme aquella contra la cual no existe ningún recurso. Conforme con esta interpretación el derecho penal prescribe que se tenga en cuenta la detención preventiva para el cálculo de la pena (C. P., art. 36 y 40) y que en todo caso el detenido adquiere su libertad plena cuando quede firme la absolución (C. E. C., art. 318, ord. 5º). Según el bastante complicado procedimiento penal, con su jerarquía de sus tres instancias y el recurso de casación extraordinario contra la última instancia de apelación o consulta, puede suceder que pase mucho tiempo hasta que una sentencia absolutoria venga a quedar firme y muchas veces el detenido ha sufrido la pena a la cual le condena un juicio de primera instancia mucho antes de quedar firme esta sentencia. Es una particularidad en el procedimiento penal que una sentencia definitiva de primera instancia no quede firme si no está confirmada por la segunda a pesar de que la primera instancia absuelva totalmente al reo o que éste se conforme con el fallo sin formular recurso.

---

con fianza cuando el delito merece pena superior a tres años y un día. Raveau, obra cit., p. 499.

Este sistema de consulta obligatoria con la instancia superior que según la legislación actual se extiende a la Corte Suprema como tercera instancia si las sentencias de las dos primeras instancias no estuvieren conformes o cuando la pena exceda de tres años (art. 51), se explica por la desconfianza que tiene el legislador venezolano en el juez, de manera que prescribe un control obligatorio de sentencias no apeladas.

Otra deficiencia del Código de Enjuiciamiento Criminal (art. 320, ord. 3º, parágrafo 1º) es la exclusión absoluta de la libertad provisional en las acusaciones por homicidio. No se hace distinción entre el homicidio intencional, en el cual probablemente pensó el legislador sin expresarlo, y el homicidio culposo. Así el automovilista acusado por homicidio después de un accidente mortal no puede conseguir la libertad provisional a pesar de existir una sentencia absolutoria mientras aquélla no quede firme.

Parece chocante que no pueda concederse la libertad provisional en esos casos y que un reo absuelto, antes de abrirse las puertas de la cárcel, deba esperar la larga y rutinaria revisión impuesta por la desconfianza que el legislador tiene a los jueces de instancia.

Las disposiciones actuales no son inconstitucionales, pero es de advertir que la constitución sólo enuncia las garantías mínimas en favor del reo que no pueden ser menoscabadas pero que pueden ser ampliadas por la legislación ordinaria. Para evitar en lo posible los casos de innecesaria privación de la libertad, sería de desear que una futura legislación diese al juez más facultades para conceder la libertad provisional.

La constitución venezolana no tiene previsiones para obligar al Estado a indemnizar a las víctimas de los errores judiciales. El art. 20 de la constitución de Chile dice: "Todo individuo en favor de quien se dictare sentencia absolutoria o se sobreseyese definitivamente, tendrá derecho a indemnización, en la forma que determine la ley, por los perjuicios efectivos o meramente morales que hubiere sufrido injustamente".

Carlos Vidal Vergara critica que la constitución conceda una indemnización sin distinguir los casos de error judicial y los de absolución por falta de prueba. La justicia pide que

en los casos en que se revoque un auto de detención por inocencia evidente del detenido o en que el juez sobresea o absuelva al reo convencido de su inocencia, el mismo juez debe acordarle una indemnización; pero sería ir evidentemente lejos si se prescribiera una indemnización en todos los casos.

Según Raveau, los redactores de la constitución chilena de 1925 no quisieron dar la indemnización en la forma amplia que presupone el texto, agregando al proyecto original la cláusula "en la forma que determine la ley" (11). El silencio de la constitución venezolana no impide que la legislación ordinaria establezca una indemnización, para la cual se podría obtener fondos si se cobraran las costas procesales de los reos que pudieren pagarla. Actualmente, a pesar de estar prescrito su cobro en el art. 34 del Código Penal, éstas nunca se pagan.

La indemnización del Estado se justifica solamente cuando hay un error sin culpa personal del juez. En los casos de falta del juez se debe hacer responsable al juez mismo por su actuación negligente. Ya existe la responsabilidad personal del juez en el Código Civil conforme al art. 1.185, pero es difícil hacerla efectiva por la falta de educación del pueblo y de los jueces mismos. Montoya dice: "Cuando, levantado el nivel general de educación, sean condenados algunos administradores de justicia a indemnizar a los particulares los daños que suelen causarles con su morosidad o malicia, tendrán valor real las garantías constitucionales. Esto se hace más sensible en relación con los empleados de policía, que a menudo cometen toda clase de abusos" (12). La mejor protección del público sería declarar la responsabilidad del Estado en casos de faltas de sus funcionarios con acción ante un tribunal administrativo y posibilidad para el Estado de ejercer el regreso contra los funcionarios en casos graves.

---

(11) Rafael Raveau, *Derecho Constitucional Chileno y Comparado*, 2ª ed., 1939, p. 506.

(12) Antonio José Montoya, *Tratado de Derecho Constitucional*, Bogotá, 1938, p. 123.

En la reforma constitucional de 1936 se agregó al art. 32, ord. 17º, la letra *j*, que dice que ningún ciudadano “podrá continuar privado de la libertad por motivos políticos restablecido que sea el orden, a menos que se trate de una pena ya impuesta”. Esta disposición es ininteligible para el lector de la constitución que no conozca la historia de la época anterior a 1936. La constitución con el texto existente desde 1925 ya expresó en el art. 36 que arrestos por razones políticas de individuos peligrosos para la paz del país solamente son posibles cuando un decreto de emergencia ha suspendido o restringido las garantías constitucionales y que el arresto debe cesar al terminar las circunstancias que lo motivaron. No hay lugar para imponer penas a los arrestados por delitos políticos. En todo caso, según el art. 37, el arresto político no puede ser mantenido una vez restablecido el orden.

En tiempos normales, es decir, en tiempos en que no están suspendidas las garantías, deduce el lector del art. 37 que no subsisten arrestos políticos y no hay lugar para la garantía de que estos arrestos deban ser suspendidos cuando se haya restablecido el orden. Pero la práctica del régimen de la constitución de 1925 era diferente: sin que decreto alguno hubiere suspendido las garantías, se comportó el gobierno como si hubiera declarado el estado de sitio o como si no existiera la constitución y el Ejecutivo mandó detener centenares de ciudadanos a quienes la policía condujo a las cárceles mediante el clásico procedimiento de “orden superior”, sin motivo de detención, sin hacer acusación y sin instrucción judicial; a veces se hizo alguna acusación de pura fórmula y después “se archivó el expediente”.

La intención del constituyente de 1936, con la introducción de la letra *j*, era aparentemente la de limitar la detención política a los verdaderos casos de disturbio del orden público, es decir, a los casos de suspensión de las garantías según el art. 37. Mejor hubiera sido dar una definición más precisa en el art. 37 de lo que es disturbio del orden público en vez de introducir en el art. 32 la cláusula *j* que es solamente una repetición de lo expresado en el aparte final del

art. 37 y que además es una garantía que puede suspenderse bajo el régimen extraordinario que admite el art. 37.

Sin la explicación histórica de la cláusula *j*, ésta parece estar en plena contradicción con el principio fundamental de la letra *c* y derogatorio del principio de que nadie puede ser preso sin haber sospechas de un delito que merezca pena corporal. No puede suponerse que el constituyente haya querido debilitar este principio admitiendo detenciones por motivos políticos sin que estén suspendidas las garantías, porque la intención del constituyente era precisamente reaccionar contra el sistema de Gómez que había desconocido el principio de la letra *c*. En la letra *j* el énfasis está en las palabras "restablecido que sea el orden", que es una referencia al caso de la suspensión de las garantías.

En los casos de delitos comunes la legislación venezolana, como hemos visto, está conforme con las reglas compulsorias de la constitución. Solamente la prescripción de que el sumario puede confiarse a funcionarios que no sean jueces y funcionen como delegados de éstos, con derecho a reclamo ante el juez por parte del acusado, es un desvío del principio de la separación de los poderes. El Código de Enjuiciamiento Criminal admite la intervención de funcionarios que no sean los funcionarios del sumario solamente para la detención en caso de delito flagrante con la obligación de entrega inmediata a fin de que esta detención sea confirmada a las 48 horas. Curiosamente el legislador, que correctamente ha aplicado los principios constitucionales para la prosecución de los crímenes, hace una excepción de ninguna manera conforme a la constitución para los delitos leves, las faltas y las contravenciones de carácter policial. Aquí la instrucción puede hacerse alternativamente por un juez de parroquia o municipio según el art. 413, C. E. C., o por una autoridad política como el jefe civil o el prefecto o una autoridad policial según los arts. 415 y 416, C. E. C. Todos esos funcionarios no judiciales tienen la competencia de dictar autos de detención no como delegados del juez sino de propia autoridad y solamente con la obligación vaga de enviar el detenido al juez de parroquia sin que se fije un plazo terminante para

esto. Así el acusado de una pequeña falta tiene menos protección que el criminal contra injustificadas privaciones de la libertad. Lo dicho se aplica a faltas y delitos leves contenidos en el Código Penal. En su penúltimo artículo (547) este Código reserva a los funcionarios de la administración la facultad de corregir gubernamentalmente las faltas o contravenciones en caso de que su represión les esté reservada por las leyes municipales u otras especiales.

Usualmente la legislatura del Estado dicta un Código de Policía y los Concejos Municipales tienen la facultad de dictar ordenanzas adicionales, facultad que han usado muy escasamente. Las autoridades administrativas expiden órdenes y prohibiciones policiales de validez local o temporal que no tengan bastante importancia para ser sometidas al cuerpo legislativo. Por ejemplo, la prohibición de entrar en un parque público durante la noche, la prohibición de pasar por una calle mientras ésta se repara. El Código Penal hizo bien en reservar en tal sentido la reglamentación policial. Pero el art. 457 faculta a los funcionarios para corregir gubernamentalmente las faltas o contravenciones contra las ordenanzas y reglamentos policiales y así hace de los funcionarios administrativos funcionarios judiciales para pronunciar penas de multa y arresto. Así en las contravenciones policiales se desconoce completamente el principio constitucional de la separación de los poderes. La misma autoridad que acusa a un ciudadano de haber cometido una falta policial impone la pena o multa; acusador y juez son una misma persona y si la acusación viene de un policía el que decide es su superior y no el juez.

Como vestigio de la época gomecista existen en la legislación de los Estados y del Distrito Federal, además de la fijación de penas especiales en los casos de contravenciones, cláusulas generales que dan a la autoridad administrativa la atribución de pronunciar penas de arresto y multa. Se usan las fórmulas vagas que dan a la administración las más amplias facultades para motivar la aplicación de las penas. Así el art. 11, ord. 6º, Ley Orgánica del Distrito Federal, decretada por el Congreso en 1936, faculta al gobernador para "velar

por el mantenimiento del orden, la moral y la decencia pública, la seguridad social y por la protección de las personas y de las propiedades con facultad en el cumplimiento de estos deberes para reprimir toda tentativa o violación de las finalidades citadas, con arresto policial hasta por quince días o multas no mayores de 300 bolívares. Iguales sanciones podrá imponer a los que desobedezcan las disposiciones dictadas en ejercicio de sus atribuciones, como las de otras autoridades competentes, o a quienes les faltan al debido respeto". Según esta vaga disposición el gobernador puede dictar arrestos y multas en los siguientes casos:

1º Cuando hay en su opinión tentativa de un individuo de violar el orden, la moral pública y la seguridad social o de las personas.

2º Cuando un individuo, en opinión del gobernador, haya cometido tal violación.

En estos dos casos la pena pronunciada por el gobernador no impide que los individuos penados puedan ser sometidos a juicio si la tentativa o violación constituye un delito.

3º Cuando un individuo ha desobedecido a una disposición dictada por el gobernador u otra autoridad del Distrito Federal.

4º Cuando un individuo ha faltado al respeto debido al gobernador u otras autoridades distritales.

El Prefecto puede pronunciar arrestos en estos casos hasta por ocho días y multas hasta Bs. 200; los jefes civiles e inspectores de policía, arrestos hasta tres días y multas hasta Bs. 100 (art. 18, ord. 2º; art. 23, Ley Orgánica del Distrito Federal).

En los Estados hay disposiciones semejantes en las leyes de régimen político y códigos de policía. El Presidente del Estado tiene una facultad no más claramente definida que la antes mencionada del Gobernador para pronunciar arrestos hasta por treinta días, término reducido en algunos Estados por leyes post-gomecistas, y multas hasta Bs. 500.

Los jefes civiles de Distrito y Municipio tienen la misma potestad de pronunciar arrestos y multas por términos y can-

tidades más pequeñas, pero también con facultad de aplicarlas sin gran formalidad y sin control judicial contra cualquier individuo que les parezca haber cometido o intente cometer una contravención contra el orden o una falta de respeto a la autoridad.

Tales disposiciones hacen de las autoridades administrativas pequeños tiranos, pequeños déspotas que reúnen la facultad judicial con el poder político. Es evidente que estas facultades son inconstitucionales y son una muestra de la concepción gomecista de la autoridad en Venezuela, pues el mismo legislador la concibe así (13).

Especialmente el arresto sin procedimiento judicial puede conducir a arbitrariedades o al uso, o mejor dicho abuso, de la facultad concedida a la autoridad cuando se aplica con fines personales o con fines políticos. En la prensa se ven siempre quejas del interior que dicen que durante las elecciones se arrestan líderes políticos del partido adverso como pretendidos agitadores que perturban el orden público. Una crítica del gobierno local en la prensa puede conducir al arresto del periodista por la autoridad criticada que personalmente ofendida no tiene la objetividad de un juez para juzgar si la crítica pasó los límites de objetividad. El Jefe Civil del Municipio puede convertirse, por tales facultades extraordinarias, en un cacique local que reacciona con arresto o multa por una simple objeción que él califique de "falta de respeto".

La protección de la libertad personal y el principio de la separación de los poderes son los principios constitucionales que piden que la pena más ligera, ya sea arresto o multa, se pronuncie por un juez después de ser oído el individuo acusado de contravención.

Una excepción del procedimiento formal en el cual se oye al acusado puede hacerse en el caso de pequeñas multas

---

(13) Sobre la jurisprudencia de la Corte Federal que considera válidas las disposiciones legales que conceden a las autoridades administrativas nacionales la facultad de aplicar penas contra los infractores de leyes administrativas, véase el capítulo sobre el poder judicial.

por contravenciones de tráfico y otras, casos en los cuales la citación del infractor ante el juez con la consiguiente pérdida de tiempo sería más bien una molestia para él. En estos casos la práctica de Suiza admite la orden de multa condicionada firmada por el juez de policía, según las unilaterales indicaciones de la policía, con facultad para el infractor de aceptar la multa pronunciada y pagarla o pedir una audiencia ante el juez que la permita contradecir u objetar los hechos que se le imputan. En Francia se admite que la administración misma pronuncie las multas por contravenciones de tráfico, pero siempre con posible recurso ante el juez.

Para regresar al procedimiento contra el criminal, el cual debe en nuestra opinión aplicarse también a las contravenciones policiales, debemos brevemente examinar las disposiciones del art. 32, ord. 17º, letras *b*, *d* y siguientes. La letra *i* consagra el principio según el cual un acusado no puede ser acusado otra vez por el mismo hecho punible que motivó el enjuiciamiento; que después de una sentencia firme sobre una acusación no se puede hacer otra acusación por el mismo hecho. Según esta regla, el reo que fue absuelto por falta de pruebas queda definitivamente libre de pena, a pesar de que más tarde se encuentren nuevas pruebas que sean conclusivas de su culpabilidad. Esta consecuencia puede causar extrañeza, pero el principio del *non bis in idem* prefiere a veces crear un privilegio involuntario al culpable para proteger al inocente contra repetidas amenazas de juicio e interminables investigaciones de la autoridad. El principio de considerar como verdad lo que han decidido una vez los tribunales y de no revisar la causa juzgada sino por hechos nuevos a favor del reo, sirve para salvar a los tribunales de una duplicidad de pleitos y dar a sus juicios más dignidad.

Otras fundamentales reglas del procedimiento penal han sido incluidas en la Constitución porque constituyen una protección indispensable del acusado contra juicios arbitrarios. La más importante es la garantía del *juez natural* expresada en la letra *b*, ord. 17º, art. 32. Si no existiera esta regla el gobierno podría, cuando quiera castigar fuertemente a los delincuentes políticos, nombrar jueces especiales de excepción en

la seguridad de que condenarán a los acusados. El juez natural, el único que puede condenar a un delincuente e imponer una pena, es la institución permanente para juzgar todos los crímenes políticos o comunes.

Es necesario distinguir entre tribunal de excepción y tribunal especial. Tribunal de excepción es aquél en que un acusado o un grupo de acusados se sustraen a la jurisdicción de su juez natural. Tribunal especial es un tribunal competente para un grupo de personas, como los delincuentes juveniles, o para una categoría de conflictos, como los conflictos de trabajo, en que ciertas materias se atribuyen de manera general a jueces especializados en la materia de que se trata. Lo que la constitución prohíbe, son los tribunales de excepción y no los tribunales especiales, por ejemplo, los de hacienda, de trabajo, militares, etc.

El comentarista de la Constitución de Weimar, Anschuetz, dice: "Sobre el término muy discutido de tribunal de excepción (*Ausnahmegericht*) se debe decir lo siguiente: el término difiere de la expresión tribunal especial (*Sondergericht*). Los tribunales especiales son admitidos por la constitución, los de excepción no lo son. Los tribunales especiales son aquellos que reemplazan a los tribunales ordinarios competentes y comprenden a un grupo de personas o casos contenciosos que se designan en general y para lo sucesivo. A esta categoría pertenecen los tribunales de trabajo, los tribunales juveniles, el tribunal de carteles, los tribunales de administración, disciplinarios y de honores. De estos tribunales especiales se distinguen los tribunales de excepción en que éstos no están instituidos como aquéllos por una prescripción general y abstracta que comprenda todos los litigios de un grupo de personas o de cierta índole, sino que se basan en una disposición concreta relativa a un caso individual o a un número cierto de casos individuales. No importa para que sea un tribunal de excepción que el caso individual ya se haya realizado o esté por realizarse, que el tribunal de excepción sea instituido por el gobierno o por un órgano del ejecutivo o por el legislador, y tampoco importa que el tribunal de excepción sea un tribunal establecido *ad hoc* o un tribunal ya existente. Un tribunal ex-

cepcional no pierde esta calificación cuando ha sido establecido para una pluralidad de casos, siempre que esta pluralidad sea limitada (y no ilimitada y aplicable a casos genéricamente determinados). La esencia del tribunal de excepción consiste en que el individuo que cae bajo su jurisdicción se sustrae a su juez natural, es decir, al juez que sería competente según las normas generales de la legislación" (13<sup>1</sup>).

El principio de la separación de los poderes garantiza que el juez natural no es al mismo tiempo funcionario del Ejecutivo ni puede aceptar instrucciones de éste, sino debe aplicar la legislación vigente en el momento de suceder el hecho sometido a juicio, debe aplicar la ley preexistente como dice el texto de la constitución.

La Corte Federal expresó en una sentencia de 6 de agosto de 1936 (14) la opinión de que la ley puede atribuir la función de juez en casos determinados y en adelante definidos al poder ejecutivo, de manera que pueda tener éste la función de "juez natural". Esta teoría no es correcta. Según el principio de la separación de los poderes la autoridad ejecutiva nunca puede ser juez natural, lo que naturalmente no impide que la constitución misma haga una excepción del principio de la separación atribuyendo funciones especiales al poder ejecutivo, como se hace en muchas constituciones para el enjuiciamiento del jefe del Estado. Esta es entonces una excepción de la regla del juez natural. La facultad que dio el inciso VI del art. 32 de la constitución de 1936 al Ejecutivo para pronunciar la expulsión de comunistas como traidores a la patria era también una excepción del principio del juez natural expresado en la constitución que privó a los expulsados de toda garantía judicial.

La regla contenida en la letra *d*, ord. 17<sup>o</sup>, art. 32, de que el preso no puede ser incomunicado, es en primer lugar una protección de la defensa del acusado que se encuentra detenido. No se puede aplicar el aislamiento completo como me-

---

(13<sup>1</sup>) Gerhard Anschuetz, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, 14. Auflage, Berlin, 1932, 1. Teil, p. 486.

(14) M. 1937, t. I, p. 174.

dida de tormento para obtener una confesión; no puede rehusarse al acusado la posibilidad de ponerse en contacto con sus parientes y amigos para buscar ayuda en su defensa y con un inteligente de las leyes, es decir, un abogado. El Código de Enjuiciamiento Criminal da a cada acusado el derecho de pedir un defensor provisorio antes de su indagatoria y 24 horas después de su detención, lo que es una generosa aplicación del principio constitucional en el deseo de ayudar al reo pobre procurándole la posibilidad de tener la ayuda de un defensor profesional (15). La prohibición de la incomunicación, según la constitución, no se limita al tiempo de la detención preventiva sino también a la reclusión después de pronunciada la sentencia y garantiza al reo el derecho de recibir visitas. La disposición constitucional fue violada durante la época de Gómez cuando se rehusó a los presos políticos durante años toda comunicación con el exterior, práctica más inquietante todavía por el hecho de que muchas veces se ocultó a las familias la muerte de sus deudos durante el cautiverio y pocas veces se les llamó para recibir el cadáver.

Una importantísima regla del procedimiento es la de la letra *g*, que da al reo el derecho de ser notificado personalmente de los cargos y ser oído, es decir, tener la facultad de conocer no sólo la acusación del fiscal sino todos los recaudos que obran contra él. Según la Constitución el sumario debe comunicarse al reo antes de la condena; como el sumario no puede prolongarse más de 30 días, se puede desprender de la constitución que los cargos deben ser formulados y comunicados al reo inmediatamente después de los 30 días porque sin tal interpretación el plazo de los 30 días perdería su significación. El Código de Enjuiciamiento Criminal no sólo prescribe que la acusación debe formularse dentro de tres días después de terminado el sumario (art. 218) sino da al reo el derecho, no previsto en la constitución, que esta-

---

(15) En la Constitución de los Estados Unidos se garantiza al acusado la posibilidad de disponer de la asistencia de letrados para su defensa (enmienda VI).

blece solamente las garantías mínimas, de enterarse del sumario desde su iniciación (art. 73).

Otro derecho concedido por la constitución al reo es el derecho de guardar silencio, derecho que se concede también a los parientes consanguíneos y afines (art. 32, ord. 17º, letra e). El principio de que nadie en juicio criminal será obligado a declarar contra sí mismo se encuentra en la constitución de los Estados Unidos y era ya una regla del *common law* inglés; la máxima *nemo tenetur accusare se ipsum* se estableció en Inglaterra en el siglo XVI como protesta contra los métodos inquisitoriales de los tribunales eclesiásticos (16).

Según la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos la regla no se aplica meramente al acusado. La Corte Suprema ha decidido que un testigo en un procedimiento en que legalmente se exija su testimonio puede negarse a cualquier pregunta cuya contestación pudiera ser empleada como prueba en su contra en una futura causa criminal (17). Parece justificado extender por analogía el principio expresado en la letra c del ord. 17º del art. 32 a los testigos, de manera que un testigo podrá rehusar su testimonio en el proceso contra su cómplice en tanto redunde en perjuicio suyo tal testimonio.

El privilegio que se da a los parientes de no ser testigos en contra de los acusados es una excepción del deber del ciudadano de dar testimonio, excepción que se justifica para evitar un conflicto moral a aquellos que deben lealtad al reo. Se trata de una regla generalmente admitida en el derecho penal moderno que fue incluida en la constitución de 1830 (art. 197).

La constitución norteamericana expresa en las enmiendas V y VI las garantías de la publicidad y rapidez del juicio y la garantía del jurado. Los dos primeros principios, sin estar en la constitución venezolana, forman parte de los principios a que se refiere el art. 34 de la constitución, el cual dice que la enumeración de derechos no debe entenderse como una negación de otros no comprendidos en ella. La garantía del jurado

---

(16) Corwin, La Constitución norteamericana y su actual significado, Buenos Aires, 1942, p. 190.

(17) Corwin, p. 191.

es una institución típicamente inglesa que viene del derecho común. Se considera en Inglaterra el jurado como un elemento democrático que concede a los representantes del pueblo y no al juez nombrado por el Rey el veredicto sobre si el reo es culpable o no.

En Venezuela el principio del jurado se ha adoptado por la constitución de 1830, art. 142, pero no parece indicado para Venezuela por el genio de la raza latina que se apasiona y no tendrá el juicio sereno y objetivo que se necesita en los jurados. De Argentina, cuya constitución ha copiado la institución norteamericana del jurado, dice González Calderón que el afán de los autores de la constitución no ha sido aún logrado por falta de tradiciones propias, de ambiente y de cultura pública para incorporarlo a la práctica judicial de aquel país (18). En Argentina la constitución, copiando la de los Estados Unidos, prescribe el establecimiento de juicios por jurados; pero la disposición ha sido letra muerta. En Venezuela tampoco se recomienda la introducción del jurado. La garantía de una buena justicia está más bien en una buena organización del poder judicial que debe estar compuesto de personas moralmente correctas con independencia del Poder Ejecutivo y del público.

---

(18) González Calderón, Derecho Constitucional Argentino, 3ª ed., 1391, t. 3, p. 177.

## CAPITULO XXVII

### LIBERTADES ECONOMICAS Y GARANTIAS SOCIALES

Reunimos en este tratado bajo la denominación de libertades económicas la garantía de la propiedad expresada en el art. 32, ord. 2º, y la libertad de industria y trabajo, objeto de los ords. 8º y 9º, art. 32. La garantía de la propiedad puede considerarse como libertad económica porque garantiza al propietario la inviolabilidad de su derecho, el cual sólo queda sometido a las restricciones legales de interés público y social. La libertad de industria y de trabajo es también garantía del libre desarrollo económico.

La constitución venezolana no garantiza especialmente la libertad de contrato; pero ésta se halla comprendida en la garantía general de la libertad personal (art. 32, ord. 5º, letra c) en que se establece que nadie está impedido de ejecutar lo que la ley no prohíbe. La libertad de contrato está reconocida en principio por el Código Civil; sin embargo, este código contiene algunas restricciones creadas para proteger a los económicamente débiles. Ya la ley de 10 de abril de 1834 sobre libertad de los contratos había establecido unas restricciones minimales a favor de los deudores prescribiendo la formalidad de remate (1). Leyes posteriores establecieron

---

(1) Fermín Toro en sus "Reflexiones sobre la ley de 10 de abril de 1834", publicadas en 1845, criticó la excesiva libertad de contratos que favorecía al usurero y pidió una mayor protección del deudor.

el plazo para el remate (leyes de espera y quita de 9 de abril de 1849 y 27 de mayo de 1850).

En directa pugna con la garantía de la libertad económica, santuario del liberalismo, que deja al pudiente la entera libertad de utilizar sus bienes y de fijar las condiciones de trabajo, está el nuevo derecho social, que se ha conquistado un lugar en las constituciones modernas de los países americanos. La constitución prescribe al legislador proteger los intereses del campesino y del obrero. Desde 1936 tales disposiciones se encuentran en la constitución venezolana. El uso de la propiedad puede ser restringido y hasta la expropiación es admitida por razones sociales. El Estado puede intervenir en la libertad de industrias y establecer medidas de orden económico, intervención que, según la tímida reforma de 1945, se limita a "circunstancias extraordinarias". La protección del trabajador en lo que respecta al mejoramiento de su situación está especialmente encomendada al legislador y la constitución le ordena prescribir el reposo semanal y las vacaciones anuales remuneradas.

Ninguna de las garantías constitucionales ha tenido más realidad en América que la garantía de la PROPIEDAD.

En la declaración de derechos de Virginia de 1776 se declaran como derechos de los hombres el de gozar vida y libertad con las posibilidades de adquirir y poseer propiedad y buscar y obtener facilidad y seguridad. Esto implica la libertad del trabajo e industria del art. 32, ord. 8º y 9º y la libertad de propiedad garantizada en el ord. 2º. Estas garantías económicas fueron las bases del liberalismo del siglo XIX. En Francia se instituyó el derecho inviolable y sagrado de la propiedad como art. 17 en la declaración de derechos del hombre de 1789.

Es el llamamiento del tercer estado, de los artesanos y agricultores, de no ser molestados en el goce del fruto de su trabajo por el Estado que antes protegía solamente los derechos feudales de la clase noble. En la constitución de los Estados Unidos la enmienda V de 1789 expresa que nadie será privado de su vida, libertad o propiedad sin el debido procedimiento legal y que la propiedad privada no podrá ser

expropiada para fines de utilidad pública sin justa indemnización.

La garantía de la propiedad y de las otras libertades económicas por la constitución se ha realizado en la constitución, pero no ha conducido a la felicidad de todos sino al capitalismo y recientemente ha entrado un nuevo concepto en la ciencia del Derecho Constitucional, que dice que la propiedad es una función social y que el Estado debe imponer al propietario de los medios de producción ciertas obligaciones o limitaciones en favor de la colectividad.

En la América latina puede decirse que la garantía de propiedad y en cierto modo la garantía de industrias han sido las primeras en tener vida, en realizarse en la ley y en las garantías expresadas en la constitución. Estas libertades no llegaron a ser en la práctica una garantía para todos, sino una garantía para los escasos terratenientes; consistió entonces menos en la abstención del Estado de disminuir la propiedad que en la protección que prestó el Estado a los grandes propietarios por tener en receso las fuerzas rebeldes, garantía que se basaba más en el temor que en la justicia. Así se puede formular la garantía de la propiedad tal como se desarrolló en la América latina, como la protección de la propiedad contra su violación por malhechores.

A pesar de la confiscación de los bienes de los vencidos españoles en la primera época de la Independencia, la propiedad agrícola ha estado desde el principio reunida en las manos de pocos y continuó el sistema feudal de la época colonial con la única diferencia de que unos propietarios españoles fueron reemplazados por hacendados criollos, los que, como caudillos, dispusieron de todo lo que se hallaba dentro de los límites de su terreno, incluso de las personas. Los bienes confiscados a los españoles no se distribuyeron igualmente en la masa, sino se atribuyeron a unos pocos caciques.

Los gobiernos se reclutaron entre esos mismos caudillos y si un individuo logró hacerse jefe del Estado, sin tener su pequeño reino particular, no tardó en adquirirlo. Como los propietarios de los terrenos dispusieron de una gran influencia dentro de su región, los gobernantes tenían interés en tener

el apoyo de los propietarios para su régimen y por eso fueron inducidos a respetar la propiedad de ellos. Esto trajo la consecuencia siguiente: en cualquier rebelión contra un gobernante, los grandes propietarios eran considerados como asociados del gobernador y los líderes de la rebelión dieron a sus adherentes plena libertad para el pillaje de las propiedades durante las frecuentes guerras civiles. Para atraerse adeptos los caudillos gobernantes permitían por su parte a los que militaban en su causa hacerse pagar por el robo y las depredaciones. Así sucedió el robo por parte de dos o más bandos hasta que un caudillo dominante logró establecer el orden. La garantía de la propiedad consistió entonces menos en la protección contra la inmixión del Estado, lo que es el concepto moderno de la garantía de propiedad, que en la protección contra los infractores del orden; protección que parece hoy tan natural que se considera parte del derecho común y no de la constitución.

Si los caudillos pequeños permitieron durante las guerras civiles a sus secuaces robar lo que encontraran, los caudillos grandes, es decir, los dictadores nacionales, combatieron con éxito esta situación anárquica con la policía que instalaron; con las penas que impusieron crearon el orden en el país, situación que fue beneficiosa a los poseedores, es decir, al dictador mismo y a la clase rica que por eso le sostuvo. Alberdi ha reconocido que la garantía de la propiedad en ese último sentido era muy importante para el desarrollo económico de América, especialmente para atraer inmigrantes del exterior que aportasen al país nuevas energías y capitales. "La propiedad, dice Alberdi, la vida, el honor, son bienes nominales cuando la justicia es mala. No hay aliciente para trabajar en la adquisición de bienes que han de estar a la merced de los pícaros. La ley, la constitución, el gobierno son palabras vacías si no se reducen a hechos por la mano del juez que, en último resultado, es quien los hace ser realidad o mentira" (2).

---

(2) Alberdi, Bases, ed. Claridad, p. 65.

Los grandes dictadores de Venezuela, Guzmán Blanco y sobre todo Gómez, realizaron el postulado de Alberdi tanto contra infractores de la ley como contra medidas confiscatorias del gobierno con respecto a los extranjeros que encontraron protección gubernativa para sus inversiones; pero, especialmente durante la dictadura de Gómez, la protección se limitó a los extranjeros y entre los venezolanos a un pequeño grupo de compadres y amigos políticos. Los otros venezolanos tenían que cumplir la voluntad del dictador sin el procedimiento de expropiación prescrito en la constitución y cuando el gobierno, o mejor dicho, él personalmente, quiso una empresa industrial o una hacienda, el propietario venezolano tuvo que plegarse ante el recado de Gómez que fijó arbitrariamente el precio.

Otra medida aplicada contra venezolanos por Gómez y sus "subalternos" en la administración de los Estados y municipios que equivalió a una expropiación indirecta, fue la imposición de multas excesivas contra contravenciones inventadas, o las indemnizaciones que se hicieron pagar los funcionarios por algunos de aquellos que caían en sus manos en calidad de detenidos.

Lo que la dictadura logró establecer fue el orden en el país; las arbitrariedades e ilegalidades de la administración eran cosas admitidas, pero las rebeliones y los robos de los adversarios fueron sofocados.

La doble garantía de la propiedad contra las confiscaciones u otras medidas injustas del gobierno y contra el pillaje por revolucionarios pedida por Alberdi para hacer posible la inversión de capitales extranjeros en el país, ha sido adscrita como gran mérito al gobierno de Gómez. Se ha dicho en favor de la dictadura que ella ha dado esas garantías. Sin negar que Gómez ha sabido obtener la confianza de inversionistas extranjeros, se deben hacer dos reservas en lo que respecta a la tan elogiada paz establecida por los dictadores. De un lado las potencias extranjeras, para favorecer las inversiones de sus nacionales, apoyan al dictador sin preocuparse de que su gobierno sea injusto ante el propio pueblo de los nativos. Del otro lado los capitalistas extranjeros que

saben por experiencia que los dictadores se derrocan por revoluciones buscarán ganancias rápidas y anormales en vez de interesarse en inversiones sanas de una época larga.

Sólo un gobierno que proteja igualmente a nacionales y extranjeros contra la violación de sus bienes, sea por terceros o por el gobierno mismo, es un gobierno satisfactorio.

Las disposiciones de la constitución actual corresponden al concepto moderno de la garantía de propiedad. La protección contra la amenaza de perturbadores del orden y de criminales no se pronuncia en la constitución misma porque se considera como supuesto natural del Estado de derecho cuya mención parece superflua. Lo que hace la constitución actual es proteger la propiedad contra medidas injustificadas del Estado. En principio el art. 32, ord. 2º, declara que la propiedad es inviolable y especifica las únicas excepciones admitidas. En primer lugar la propiedad está sometida a las contribuciones legales que decreten el congreso nacional, las asambleas legislativas de los Estados y los concejos municipales dentro de su competencia. En segundo lugar los propietarios deben observar las disposiciones legales establecidas por razones de interés público o social, entre las cuales la redacción de 1936 menciona como ejemplo las medidas sobre higiene pública y las dictadas para la conservación de los bosques y aguas. En tercer lugar se permite por razones de interés público o social la restricción legal de la adquisición y transferencia de determinadas clases de propiedad, y según la reforma de 1945 también para el uso y disfrute de éstas. En cuarto lugar la ley admite la expropiación por causa de utilidad pública o social, pero siempre mediante juicio contradictorio e indemnización previa.

En la reforma constitucional de 1936 se hizo un grave desacato contra la garantía de la propiedad: se estableció la anacrónica medida de *confiscación*, con introducción de la facultad del congreso de confiscar por una mayoría calificada y con aprobación de las asambleas legislativas la totalidad de los bienes del Presidente de la República, de ministros y gobernadores que habían incurrido en delitos contra la cosa pública y contra la propiedad (art. 32, ord. 2º, *in fine*).

La reforma constitucional motiva esta confiscación “como medida de interés general para reintegrar al tesoro nacional las cantidades extraídas por los funcionarios públicos de la alta categoría mencionada”. Pecando otra vez con los principios de derecho constitucional moderno, la reforma constitucional especificó que la medida se aplicaría retroactivamente a los funcionarios enumerados que hubieran actuado durante los dos últimos periodos constitucionales.

En libro recientemente escrito el Dr. Pedro M. Arcaya ha criticado vehementemente esta medida. “La nueva cláusula constitucional, dice Arcaya, choca con todos los principios del derecho moderno y de la filosofía jurídica. Ella significa un salto atrás de más de un siglo en la marcha de nuestro sistema político, pues ya el congreso de 1830 había abolido la confiscación como incompatible con las instituciones de los pueblos libres; y la aplicación de tal pena a un muerto sin defensa extendía a más de dos mil años el salto regresivo” (3).

A pesar de violar la cláusula confiscatoria de 1936 los principios constitucionales generalmente admitidos, la crítica de Arcaya no parece justificada. Sea dicho, entre paréntesis, que no era un retroceso de más de un siglo, porque, a pesar de la garantía de propiedad que contenían la constitución de 1830 y las siguientes, no faltan ejemplos de confiscación durante los últimos cien años, como las decretadas por Guzmán Blanco en 1870 contra el ex-presidente Esteban Palacios; en 1872 contra los servidores clericales extendida en 1874 a todos los conventos, colegios y demás comunidades religiosas; y la decretada por Crespo contra el ex-presidente Andueza Palacio y sus ministros, presidentes de Estado, senadores, diputados acusados de haber consumado la usurpación del po-

---

(3) P. M. Arcaya, *La pena de la confiscación general de bienes en Venezuela*, Caracas, 1945, p. 5. La medida de confiscación contra la herencia de Gómez fue también criticada por el Dr. J. Penzini Hernández en su artículo sobre democracia y confiscación, *Democracia Habemos*, 1939, p. 353.

der público (4). Parece discutible si esas últimas confiscaciones pueden ser justificadas, pero no cabe duda de que la confiscación de los bienes de la herencia de Gómez decretada por el congreso según la reforma constitucional de 1936 es un acto justo.

La aplicación de la legislación ordinaria contra los que la desconocieron es a veces una debilidad. Dejar a los herederos de Gómez la gran riqueza en tierras que no habían adquirido con el sueldo constitucional del presidente hubiera sido como una aceptación del fraude y una afrenta contra el sentimiento de justicia del pueblo tantas veces atropellado. El procedimiento civil de responsabilidad que recomienda Arcaya como alternativa nunca hubiera podido rectificar las enormes irregularidades que un congreso sumiso había aprobado durante 27 años; la medida de confiscación no era, como dice Arcaya, la condena de un muerto; no era una pena, sino una medida civil extraordinaria para justificar las reclamaciones por indemnizaciones que se elevaron a cifras astronómicas.

Más justificada es la crítica del Dr. Lepervanche Parparcén en su estudio sobre la confiscación, donde el citado autor dice: "La necesidad de esa confiscación no pudo escaparse a la inteligencia de ningún venezolano, pero, indiscutiblemente, la vía tomada para llegar a ella pudo ser más franca. Hubiera sido la mejor fórmula confiscar pura y simplemente la fortuna del general Gómez en la propia constitución nacional. Así se venía aprobando el proyecto hasta el último momento en la cámara de diputados. Es de lamentar que infundados argumentos hayan cambiado el parecer de ese cuerpo" (5). Como se trataba de una medida especial *justificada por circunstancias excepcionales*, la medida ha debido limitarse en la constitución misma a Gómez y, si lo quería así el legislador, a los otros altos funcionarios del régimen gomecista; pero no era bueno como lo propuso un diputado

---

(4) R. Lepervanche Parparcén, Estudio sobre la Confiscación, Caracas, 1938, p. 48 ss.

(5) Obra citada, p. 63.

“buscar una fórmula que armonice los principios universales y consagrados de la constitución y las legítimas aspiraciones del pueblo venezolano”. Como dice muy acertadamente Lepervanche, la cláusula general que fue aceptada y que no armoniza con los principios universales del derecho constitucional podría conducir a decisiones arbitrarias del congreso o las asambleas legislativas de los Estados constituidos como jueces soberanos sin la mínima garantía para la defensa de los acusados. En la última reforma constitucional se corrigió el error del constituyente de 1936 y según el nuevo art. 32, ord. 2º, la confiscación está prohibida con excepción de la confiscación contra extranjeros en el caso de conflicto internacional contra su país. En tiempos normales el enjuiciamiento y no la confiscación es la medida apropiada para corregir las infracciones de los funcionarios.

Es de lamentar que la redacción de la reforma de 1945 crease para la confiscación contra los extranjeros una garantía menos explícita que la contenida en el texto de 1936, el cual solamente permitía la confiscación contra extranjeros “como medida de represalia en guerra internacional contra los nacionales del país con el cual se estuviera en guerra, si éste hubiera decretado previamente la confiscación de los bienes de los venezolanos”. Se ha sustituido el término muy claro de guerra internacional por el término vago de conflicto internacional y se ha permitido la violación de la propiedad de extranjeros sin que esto sea una represalia contra medidas similares de otro país. En un país que como Venezuela tiene inversiones extranjeras que alcanzan a millones en los yacimientos petrolíferos, la constitución debería evitar tales fórmulas vagas para no facilitar que la envidia del bien ajeno conduzca a medidas injustificadas contra extranjeros.

Durante la segunda guerra mundial el Ejecutivo ha utilizado la facultad de suspender las garantías para decretar la fiscalización de bienes de nacionales del Eje, con cuyos gobiernos se habían roto las relaciones; en un caso, el del Gran Ferrocarril de Venezuela, se decretó por circunstancias especiales (ya las compañías anglo-americanas habían ne-

gado el petróleo necesario para mantener el tráfico) la expropiación pero no la confiscación; en ningún caso se ha aplicado la medida de confiscación.

La época desde 1936 ha sido una demostración de que en Venezuela pueden existir orden y respeto a la propiedad sin que para ello fuese necesaria una dictadura terrorista. Solamente en regiones muy poco pobladas donde todavía faltan administración y policía hay quejas de abigeato o cuarterismo cometido no por facciosos políticos sino por cuatreritos comunes que se aprovechan de la dificultad de control, fenómeno paralelo al desarrollo del contrabando, si bien el abigeato acarrea un mal mayor. Combatir esta plaga del país es una cuestión de policía y de perfeccionamiento de la persecución penal, pero no una cuestión de derecho constitucional.

La *expropiación* por el Estado es hoy sólo posible con un procedimiento contradictorio ante los tribunales y a los cuales compete fijar un precio justo.

La expropiación normal por causa de utilidad pública está regulada en la ley de expropiación del 25 de junio de 1942 y varias leyes especiales como la Ley de Hidrocarburos de 1943 y la Ley de Construcciones Ferrocarrileras de 1918 (6). La ley de expropiación admite la expropiación total y el establecimiento de servidumbres. Sin embargo, la servidumbre por vía de expropiación sólo es posible temporalmente en los casos en que una propiedad ajena deba ocuparse con el fin de hacer estudios de corta duración o para establecer caminos u otras instalaciones provisionales. En un país como Venezuela, donde la construcción de carreteras es difícil y costosa, sería quizás útil extender la expropiación al establecimiento de servidumbres permanentes en los casos en que un derecho de paso pudiera ser beneficioso a la comunidad de los habitantes de un pueblo o caserío, si faltare el dinero para la expropiación total.

---

(6) La enumeración completa se halla en la tesis doctoral de Silvestre Tovar, hijo, *La expropiación por causa de utilidad pública*, Caracas, 1941, p. 38.

La Corte Federal exageró la protección del propietario cuando dijo en sentencia de 12 de julio de 1943 (7): “La indemnización que se da al propietario debe comprender el precio real de la cosa y los daños y perjuicios que le proporciona la ocupación forzada. En efecto, la ley garantiza a los particulares la inviolabilidad de la propiedad privada y cuando obliga a alguien a cederla por un interés social impone el pago previo de una justa indemnización, con lo cual se expresa que debe satisfacerse *no sólo el valor de la cosa expropiada, sino también los daños y perjuicios* que le resulten al propietario con su privación”.

Conforme a los arts. 30 y 31 de la Ley de Expropiación, el expropiado tiene derecho al justo valor de la cosa que se le quita; la utilidad que produce la cosa debe tomarse en cuenta para calcular el valor real; pero no sería justo que el Estado pague más de lo que se considere el valor real de la cosa, es decir, más de lo que se pudiera conseguir de un comprador particular.

La LIBERTAD DE INDUSTRIAS se garantiza en los ords. 8º y 9º del art. 32. El ord. 8º excluye los monopolios y el ord. 9º no admite “más limitaciones que las que impongan el interés público o las buenas costumbres”.

Todavía está en vigencia una ley de 1899 intitulada decreto legislativo sobre fabricación, importación y expendio de fósforos. En esta ley se declara a los fósforos “arbitrio rentístico nacional”. Conforme a su art. 2 el gobierno tuvo que expropiar con indemnización a los fabricantes de fósforos que había en el país y el gobierno quedó facultado para establecer “tantas fábricas de fósforos cuantas sean necesarias para el consumo del país y para la exportación”. Se creó así un monopolio en favor del Estado y éste también estaba facultado para “arrendar la fabricación, la importación y el expendio de fósforos por un período que no exceda de 25 años”. Actualmente este monopolio se aplica a la importación de fósforos por el Estado mismo y no hay fabricación de fósforos en el país.

---

(7) M. 1944, t. I, p. 263.

La ley de 1899 fue impugnada ante la Corte Federal en 1909 bajo el imperio de la constitución de 1904 como violatoria de la garantía de la propiedad y de la libertad de industria garantizada en el art. 17 de aquella constitución.

En sentencia del 14 de julio de 1909, (8), la Corte Federal mantuvo la validez de la ley declarando que el Congreso tiene la facultad de decretar impuestos nacionales y por no explicar la constitución la naturaleza de tales impuestos el monopolio de fósforos podría considerarse como impuesto. Esta sentencia no es correcta porque el impuesto tiene una acepción universal en el sentido de ser un tributo exigido por el Estado a los individuos para atender a las necesidades del servicio público, una contribución y no un monopolio.

La constitución de 1904 admitió que la legislación confirmara a autores o inventores un privilegio en el sentido de un monopolio temporal. Por argumento *a contrario* estaba excluido cualquier otro monopolio. La constitución de 1914, art. 22, ord. 8º, dice que queda abolida la concesión de monopolios, texto que fue conservado hasta la constitución de hoy (art. 32, ord. 8º) con excepción del privilegio relativo a la propiedad intelectual y a las concesiones de servicios públicos, como ferrocarriles, teléfonos, etc.

El art. 32, ord. 9º, dice expresamente que el poder federal está facultado para gravar ciertas especies (industrias) con el objeto de crear rentas al erario y es evidente que tal gravamen no debe ser tan fuerte que tenga por efecto imposibilitar la industria, porque entonces no es un gravamen sino una prohibición.

El mismo ord. 9º también admite que el Estado se reserve el ejercicio de determinadas industrias para asegurar los servicios públicos y la defensa y el crédito de la nación. Esta disposición tampoco admite el monopolio en favor del Estado mismo porque la producción de fósforos no es un servicio público. Así no cabe duda de que por la constitución actual la ley de 1899 está derogada; por ser inconstitucional

---

(8) M. de 1910, t. I, p. 132.

esta ley, la importación y producción de fósforos es libre y el Estado no tiene más derechos que el de imponer un impuesto similar a la renta de cigarrillos. Muchas naciones de Europa tienen el monopolio de los fósforos que produce ingresos constantes y relativamente fáciles. Si los fósforos no se venden a precios demasiado caros y si la administración no trabajara más caro que lo hace un particular, el monopolio no sería objetable. Pero es desde todo punto objetable que la ley haya creado un monopolio sin que la constitución lo admita.

La LIBERTAD DE TRABAJO está garantizada junto con la de industria en los ords. 8º y 9º del art. 32. Esta libertad se considera hoy tan natural como la abolición de la esclavitud. Las profesiones están abiertas a todos los ciudadanos. El ord. 10º del art. 32 hace una excepción en lo concerniente a las profesiones liberales. Como está en interés del público que los médicos, ingenieros, abogados tengan los conocimientos necesarios para un ejercicio útil y no perjudicial de su profesión, la legislación puede establecer el requisito de un título.

Algunas constituciones expresan la idea de que el trabajo ya no es un derecho sino un deber social. La constitución del Uruguay de 1942 dice en su art. 52: "Todo habitante de la República, sin perjuicio de su libertad, tiene el deber de aplicar sus energías intelectuales o corporales en forma que redunde en beneficio de la colectividad, la que procurará ofrecer, con preferencia a los ciudadanos, la posibilidad de ganar su sustento mediante el desarrollo de una actividad económica". Cuando tales disposiciones son meras exhortaciones morales no se las puede objetar; pero crear legalmente el trabajo obligatorio como lo hacen los sistemas totalitarios es una restricción de la libertad personal no compatible con la democracia. Lo que el Estado debe hacer es procurar a sus habitantes la posibilidad de aprender un oficio o profesión y dar a quienes deseen trabajar las más amplias oportunidades por medio de la distribución de tierras baldías y la ayuda para el fomento de las industrias.

En el derecho civil y administrativo la observación de las garantías de propiedad y de industria ha sido vigilada con

celo por la Corte Federal. En sentencia del 30 de junio de 1939 (9) la Corte Federal declaró la nulidad de una ley de zona agrícola especial dictada por el Congreso el 9 de julio de 1937, ley que quiso limitar la explotación pecuaria a ciertas zonas especiales designadas por el Ministerio de Agricultura y Cría con el laudable propósito de fomentar la explotación agrícola. La Corte Federal consideró que las limitaciones contenidas en la ley, especialmente la disposición de que ciertas zonas agrícolas no podrán ser convertidas total o parcialmente en pecuarias, violan la garantía de propiedad y también la libertad de trabajo e industria. Después de la reforma de 1945 que permite restricciones en el uso y disfrute de la propiedad, la Corte Federal solamente podrá examinar si las restricciones de una ley redundan en interés público o social, y medidas como las anuladas por la Corte Federal en adelante serán constitucionalmente posibles.

En una sentencia del 14 de agosto de 1940 (10) la Corte Federal anuló el parágrafo 3º del art. 4º de la Ordenanza Municipal del Distrito Federal sobre arquitectura civil que había previsto el aplazamiento de permisos para construir hasta el establecimiento de un nuevo plan de urbanismo.

En sentencia del 10 de enero de 1941 (11) la Corte Federal anuló un acuerdo del Concejo Municipal de Caracas en el cual se trató de lo siguiente: El art. 15 de la ordenanza sobre arquitectura civil prescribe que si se hacen nuevas construcciones en calles cuya anchura fuese menor de 12 metros, cada fachada debe retirarse de la alineación dejando un espacio de 6 metros hasta el centro de la calle. El Concejo Municipal, en el acuerdo anulado, quiso extender esta disposición, no ya a la construcción propiamente dicha, sino también a esos casos de reconstrucciones parciales o camufladas en los que no se destruye completamente la vieja casa sino que el propietario se contenta con cambiar ventanas, puertas o hacer otras transformaciones esenciales para convertir

---

(9) M. 1940, t. I, p. 246.

(10) M. 1941, t. I, p. 226.

(11) M. 1942, t. I, p. 105.

una casa de habitación en local de comercio. La Corte Federal consideró que tal acuerdo atenta contra la propiedad individual “consistente en poder gozar y disponer de las cosas que nos pertenecen de la manera más absoluta con tal de que no se haga de ellas un uso prohibido por la Ley” y agregó que “la Ley no puede prohibir al propietario que reforme las fachadas de sus edificios, que de las ventanas de ellas haga puertas o de las puertas ventanas, pues nada de ello es contrario al orden público ni a la moralidad de las costumbres, únicos fundamentos que puede hallar el legislador para dictar leyes prohibitivas”.

La Corte Federal prefirió aquí el mantenimiento de la teoría clásica de la intangibilidad de la propiedad a la modernización de la ciudad de Caracas y condenó a ésta a un siglo más de atraso, por lo menos.

El acuerdo del Concejo Municipal podía muy bien motivarse con el concepto moderno de la propiedad como función social obligando al dueño no solamente a un uso que no viole la moral o el orden público sino a un uso que se adapte al interés público protegido por la Ley.

En una sentencia del 2 de diciembre de 1937 (12) la Corte Federal anuló una resolución del Concejo Municipal del Distrito Federal la cual fijó precio máximo de venta de azúcar, motivando su juicio, entre otros, con el argumento de que la regulación de precios de artículos de consumo viola la libertad de industria que incluye la libertad de contratar. Esta sentencia, que se criticó mucho por estar inspirada en motivos políticos, corresponde a la teoría general sobre libertad de industria que no permite la intervención del Estado en la fijación de los precios del mercado, sin autorización especial del constituyente. Ya en 1864 la Corte Federal había anulado una ordenanza distrital “que fija el precio a que deben venderse la carne, el pan y surtido de harina de trigo, el papelón y el pescado”. La Corte Federal dijo: “Toda traba en este sentido es odiosa, contraproducente y contraria a la constitución; cada individuo tiene el derecho de estimar

---

(12) M. 1938, t. I, p. 357.

su trabajo y el producto de sus cálculos, sacrificios y afanes que sólo puede ser regulado por la competencia entre los industriales, la mayor o menor bondad del artículo y la mayor o menor demanda de los consumidores" (13).

Cuando en 1939 el Ejecutivo para evitar el alza del precio como consecuencia de la guerra restringió algunas garantías y creó juntas *ad honorem* en todos los distritos del país para fijar los precios máximos de los artículos de primera necesidad, una sentencia del 13 de enero de 1940 (14) desarrolló la interesante tesis en virtud de la cual los decretos dictados durante la suspensión de garantías siempre se entienden "con sujeción a los principios del derecho, que no han de sufrir menoscabo por la intervención de emergencia, huyendo consecuentemente de la arbitrariedad que pretenda establecer un derecho nuevo anómalo en sustitución de tales principios". Según esta tesis los principios generales del derecho, es decir, las garantías suspendidas, todavía tienen vigencia en tanto la Corte Federal quiera aplicarlas a pesar de hallarse suspendidas. Correspondería mejor a la mente del art. 37 de la constitución decir que la Corte Federal tiene, según el art. 128, ord. 11º, la facultad de examinar primero si hay un estado de emergencia y segundo si las medidas decretadas bajo suspensión de las garantías están justificadas por el estado de emergencia y son necesarias para combatir una calamidad pública. Si se debe para esto crear un derecho nuevo anómalo que se separe de los principios generales del derecho, ello está admitido por el art. 37.

En la misma sentencia la Corte Federal ha expresado en estas palabras su opinión sobre el concepto de la garantía de la propiedad: "Cabe advertir 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 venezolano,

---

(13) Libro de Actas (manuscrito) de la Corte Federal, sentencia del 22 de agosto de 1864, p. 25.

(14) M. 1941, t. I, p. 101.

es lo cierto que los pocos postulados de estas tendencias consignados en la constitución no se han cristalizado sino en una que otra ley, por lo que es preciso convenir en que el criterio del tradicional individualismo, con los recortes que le impone el interés común, es el que permanece, generalmente, como base del derecho público venezolano” (15).

En todos los países la primera brecha contra las garantías económicas del siglo XIX, especialmente la garantía de propiedad y de industria, se establece por decreto de emergencia en tiempos considerados “extraordinarios”, pero lo extraordinario aceptado con repugnancia por las conservadoras cortes supremas tiene la tendencia a crear un nuevo concepto de derecho que se aparta del liberalismo del siglo XIX. En los Estados Unidos la Corte Suprema ha decidido que la existencia de una escasez de alojamiento es justificación suficiente para permitir que se fijen alquileres máximos por juntas públicas y para dar validez a una prescripción que confiere a los inquilinos, cuyo contrato ha terminado, el derecho de continuar en la posesión del local alquilado contra el pago de un alquiler razonable fijado por una Junta (16).

En 1925 la Corte Suprema de Argentina, apoyándose en una sentencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos de 1924, declaró inconstitucional una prórroga de la ley de emergencia sobre alquileres. En el caso de *Mango vs. Traba* (17), dijo: “Este régimen de emergencia, que afecta profundamente el derecho de usar y disponer de la propiedad, ha sido tolerado por las decisiones judiciales solamente en consideración al momento de extrema opresión económica de los inquilinos, debido a la falta de oferta de habitaciones. Pero ese régimen anormal no puede encontrar suficiente justificativo cuando

---

(15) No entramos aquí en los detalles de la sentencia que muy limitativamente interpretó las facultades concedidas a las juntas reguladoras y protegió de manera sorprendente a los propietarios que habían hecho a las autoridades falsas declaraciones sobre el monto de los alquileres percibidos.

(16) Rothschaefer, *Handbook of American Constitutional Law*, 1939, p. 527.

(17) Fallos de la Corte Suprema Nacional, t. 144, p. 219.

se convierte de hecho en una norma habitual de las relaciones entre los locadores y los locatarios como es la que han creado las reiteradas prórrogas acordadas a los inquilinos". Después de esta sentencia de 1925 la Corte Suprema argentina parece haber evolucionado. En un tratado sobre jurisprudencia de la Corte Suprema, que es un Digesto de esta jurisprudencia publicado en 1941, dice Felipe S. Pérez: "La corte admitió nuevas tendencias en el derecho constitucional; la expansión de las múltiples fuerzas de una democracia progresista ha hecho aparecer un sentido social del derecho frente al concepto individualista del antiguo derecho constitucional" (18).

En la Enciclopedia de las Ciencias Sociales publicada en Nueva York en 1942 dice Laski acerca de las nuevas tendencias de la teoría sobre la democracia lo siguiente: "La creencia de que la igualdad política hará nacer la libertad en sus diferentes aspectos es una noción abandonada en todas partes. El énfasis está hoy en la *igualdad de oportunidades económicas*. Las rentas de todos deben usarse con el propósito de evitar una ineludible desigualdad entre hombre y hombre en todas las actividades de las cuales depende la buena vida y el Estado aparece como la institución que deliberadamente usa el poder impositivo para alcanzar ese fin. La vida satisfactoria es inalcanzable donde hay diferencias económicas entre las clases".

En Venezuela la Corte Federal ha admitido que los decretos de regulación de alquileres, de artículos de primera necesidad que se motivaron con el fin de "evitar las privaciones y conjurar las más graves consecuencias de la guerra para el bienestar de la población venezolana" pueden basarse en la suspensión de las garantías del art. 37. Pero este artículo, a pesar de definir extensivamente el estado de sitio para incluir todo peligro de guerra u otra calamidad nacional, no parece aplicable cuando no haya un verdadero peligro

---

(18) Felipe S. Pérez, Tratado sobre la jurisprudencia de la Corte Suprema, t. 3, p. 29.

para la existencia de las instituciones nacionales. Como concesión a las nuevas tendencias que admiten la intervención del Estado en la economía nacional, en el juego de la oferta y de la demanda, se han introducido en la reforma de 1945 dos nuevas cláusulas en la constitución: en el art. 32, ord. 9º y en el art. 78, ord. 23º (art. 77 de 1936). En la redacción de 1936 se dijo que “la libertad de industria y la de trabajo no tendrán más limitaciones que las que impongan el interés público o las buenas costumbres”. Como excepción “el poder federal quedaba facultado para gravar ciertas especies con el objeto de crear rentas al erario y reservarse el ejercicio de determinadas industrias para asegurar los servicios públicos y la defensa y crédito de la nación”. Esta redacción se conservó pero no se agregó para el poder federal la nueva facultad de “dictar en circunstancias extraordinarias las medidas de orden económico que fueren necesarias para racionalizar y regular la producción, circulación y consumo de la riqueza”. Esta disposición no dice cuál de los poderes federales, el legislativo o el ejecutivo, ejercerá esta nueva facultad. A precisar esto sirve el nuevo ord. 23º del art. 78 de la constitución, que atribuye al congreso la facultad de “autorizar temporalmente al Presidente de la República para ejercer determinadas y precisas facultades extraordinarias destinadas a proteger la vida económica y financiera de la nación cuando la necesidad y la conveniencia pública lo requieran”. Esta segunda cláusula da una definición de lo que debe entenderse por circunstancias extraordinarias, dando a este término un sentido tan vago como sea posible; la situación es extraordinaria cuando la necesidad o la conveniencia pública requieren una restricción de las garantías económicas para proteger la vida económica y financiera de la nación. La autorización al presidente se admite sólo “temporalmente”, es decir, durante un término relativamente breve. Si la situación extraordinaria que justifica la restricción de las garantías económicas se prolongara esta restricción no podría prorrogarse por decreto presidencial; será entonces el congreso quien deberá utilizar la facultad extraordinaria del art. 32, ord. 9º, por vía de legislación.

La necesidad y conveniencia, que según la constitución permiten la restricción de las garantías económicas, no se limitarán siempre a un lapso corto. Necesarios y convenientes son dos términos tan elásticos que se puede decir que las restricciones de las garantías económicas no tienen otro freno que la opinión del congreso (19). La restricción de las garantías económicas, según la reforma de 1945, tiene los límites siguientes:

a) El Ejecutivo no puede decretar medidas económicas "extraordinarias" sin previa autorización del congreso; cuando el congreso esté en receso y haya urgencia se debe convocar el congreso a sesiones extraordinarias.

b) La autorización debe determinar y precisar las facultades que se dan al Presidente de la República en forma de ley que contenga las bases para permitir al Presidente de la República decretar, según el art. 104, ord. 11º, en Consejo de Ministros, los reglamentos necesarios "sin alterar el espíritu, propósito o razón" de la autorización del congreso. Una autorización general que diera al Presidente de la República en asuntos económicos poderes casi dictatoriales sería inconstitucional y debería ser anulada por la Corte Federal.

c) La autorización será siempre limitada en el tiempo porque solamente pueden darse autorizaciones temporales. Si la prórroga fuese necesaria, debe intervenir la legislación ordinaria.

La intervención del Estado en la economía no puede evitarse hoy y no puede limitarse a tiempos de emergencia porque los monopolios de facto de los trusts que se consideraron al principio quizás como estado anormal han venido a ser el estado normal. La idea del liberalismo se basa en la competencia de muchos productores y comerciantes, pero hoy el productor o comerciante grande dicta solo las condiciones del mercado si no se protege con intervención del Estado al productor y comerciante pequeño. En otros casos las condi-

---

(19) El término necesario que según la lógica significa lo que no puede dejar de ser ha perdido en la práctica este sentido estrecho. Ver la definición de Marshall, *infra*, capítulo XXXIII, nota 31.

ciones internacionales hacen necesaria la intervención del Estado en la economía. Según el convenio internacional del café de 1940, art. IV, "cada país productor participante en este convenio, se compromete a limitar sus exportaciones de café a los Estados Unidos de América, de modo que éstas no excedan, durante cada año de cuota, su cuota de exportación respectiva. Las disposiciones de este artículo se aplicarán también a las cuotas de exportación para el mercado fuera de los Estados Unidos de América". Aquí no se trata de una medida extraordinaria para una época anormal sino de un ejemplo de intervención del Estado para evitar una producción excesiva que haría bajar los precios del café hasta llegar a ser irrisorios. Este convenio hace necesaria una intervención del Estado por la legislación interna para que los exportadores venezolanos no exporten más del cupo correspondiente a Venezuela según el convenio internacional y para que lo hagan a los precios fijados por los países participantes en el convenio. Como aquí no se trata de una medida temporal y todo se basa en un convenio internacional aprobado por el congreso, se puede preguntar si las disposiciones para la distribución del cupo no deberían hacerse por una ley del congreso. De todas maneras el congreso tendrá, según la constitución reformada, el derecho de dar al Ejecutivo instrucciones precisas para la reglamentación de tan importante materia concerniente a la agricultura del país. El congreso como representante del pueblo venezolano deberá vigilar que la reglamentación permita a los productores pequeños obtener una participación en el cupo de la exportación.

El convenio del café es solamente uno de los muchos ejemplos que se podrían dar para comprobar que la intervención del Estado se ha transformado de una medida excepcional y de emergencia en una parte permanente e indispensable de la estructura económica moderna y que forma parte del derecho constitucional actual. Con esto no se ha acabado totalmente el concepto del liberalismo, el concepto de las libertades económicas. En oposición al socialismo de Estado desarrollado en Rusia o al capitalismo de Estado que se manifiesta en la economía dirigida de la Italia fascista, el

Estado no es un empresario y en el concepto democrático su intervención debe dirigirse en el sentido de estimular la iniciativa privada en el terreno económico y no en el de monopolizarla. Es grande el peligro de que, una vez permitida la intervención del Estado, éste se ponga a regular por el mero gusto de ostentar su poder o por estancamiento burocrático y sin verdadera necesidad económica.

Se ha buscado un remedio contra el burocratismo en la creación de institutos autónomos subvencionados por el Estado; pero tales institutos incurren en los mismos vicios que se quieren evitar y ostentan su poder con intervenciones innecesarias y contrarias al interés de productores y comerciantes. El remedio parece estar en el control democrático de la intervención económica del Estado y de sus institutos autónomos; este control debe hacerse con relaciones detalladas al congreso, el cual debe nombrar comisiones especiales que examinen el funcionamiento de los organismos. Pero no es suficiente la intervención del congreso; el nuevo concepto democrático pide la colaboración de las agrupaciones interesadas, como cámaras de comercio y asociaciones de agricultores y de consumidores. Estas asociaciones deben constituirse sin la intervención del Estado, quien debe solamente vigilar que se oiga a los representantes de todas las agrupaciones existentes. El Estado nunca debería tomar medidas no recomendadas por estas agrupaciones, con la única excepción de proteger la masa de los consumidores contra exigencias injustificadas de las agrupaciones profesionales.

El art. 32, ord. 8º de la Constitución ha previsto desde 1936 la colaboración de "representantes de la población productora y de la consumidora, del capital y del trabajo, y de las profesiones liberales" en un Consejo de Economía Nacional; pero tal consejo no ha sido creado por los gobiernos de López Contreras y de Medina.

Podemos reproducir otra vez la opinión de Laski sobre las nuevas tendencias de las democracias: "Cualquier Estado en el cual la esfera económica se deja largamente incontrolada es necesariamente una sociedad de clases formada en ventaja de los ricos. Las tendencias modernas consideran

las teorías clásicas de gobiernos parlamentario y presidencial como inoperantes. Esas teorías responden a las condiciones sociales del siglo XIX antes que del siglo XX. Los nuevos ideales piden una sociedad funcional en la cual no quepa la vieja concepción de la libertad de contrato. En industrias de importancia básica para la comunidad el incentivo de la ganancia es sustituido por la intervención constitucional en la industria, reorganización del gobierno central con el fin de asociar en las deliberaciones a todos aquellos que probablemente van a ser afectados en ella. El gobierno central tiene menos importancia que la atribuida a él por las teorías tradicionales. El gobierno viene a ser finalmente un método de coordinación antes que una fuente de autoridad. El pueblo tiene la responsabilidad de participar en el poder” (20).

En oposición a las libertades económicas del siglo XIX se desarrollaron en el siglo XX las GARANTÍAS SOCIALES. Se entiende por garantías sociales los derechos de naturaleza económica que asegura la constitución a las clases pobres de la población, especialmente a los trabajadores. La oposición a las libertades políticas resulta del hecho de que las nuevas garantías no se dan, con algunas excepciones, en forma de prestaciones del Estado sino se dan a costa de los particulares pudientes en forma de una limitación de las libertades económicas por imponerse ciertas obligaciones a la propiedad y al ejercicio de una industria, obligaciones a favor de los labriegos y obreros. El autor chileno Moisés Poblete Troncoso dice: “Es interesante constatar cómo un *conjunto de principios sociales* perfectamente definidos, han pasado a incorporarse en todas las nuevas constituciones políticas de América, dándoles un *contenido social*, reflejo de la nueva conciencia social colectiva y de las inquietudes y anhelos de la humanidad contemporánea” (21).

En el concepto moderno la propiedad se considera como función social. La constitución de Colombia desde la reforma

---

(21) Moisés Poblete Troncoso, Evolución del derecho social en América, Santiago de Chile, 1942, p. 328.

(20) Encyclopedia of the Social Sciences, New York, 1942, t. 5, verbo democracy.

de 1936 designa el título referente a las garantías del modo siguiente: "*De los derechos civiles y garantías sociales*". Dice en el art. 26, después de expresar la garantía de la propiedad privada, en el aparte 1º: "La propiedad es una *función social* que implica obligaciones". Cuando se discutía la reforma de 1936 en el parlamento, el representante J. J. Caicedo Castillo dijo que la nueva disposición "reemplaza el art. 19 de la constitución que consagraba la más absoluta teoría individualista: la del Estado gendarme que no podía intervenir para la satisfacción de las necesidades humanas". Otro congresista, Carlos Lozano y Lozano, dijo: "La fórmula procede del influjo que han alcanzado entre nosotros algunas de las grandes teorías del profesor Duguit que numerosos juristas aceptan en abstracto, atraídos por la novedad iconoclasta del maestro, pero sin reparar en las repercusiones formidables que pueden traer desde el punto de vista práctico" (22). Basadas en esa disposición constitucional se dictaron en Colombia leyes para la protección de los colonos.

La constitución de Cuba de 1945 dice en su art. 87: "El Estado cubano reconoce la existencia y la legalidad de la propiedad privada en su más amplio concepto de *función social*". El art. 90 dice: "Se proscribe el latifundio y a los efectos de su desaparición la ley señalará el máximo de extensión de la propiedad, que cada persona o entidad puede poseer para cada tipo de explotación a que la tierra se dedique y teniendo en cuenta las respectivas peculiaridades". El art. 91 declara inembargable la finca como propiedad familiar.

De manera semejante el primer aparte del art. 32, ord. 2º de la constitución venezolana, en la redacción de 1936, dijo: "La Nación favorecerá la conservación y difusión de la mediana y de la pequeña propiedad rural; y podrá, mediante los trámites legales y previa indemnización, expropiar tierras no explotadas de dominio privado, para dividir las o para enajenarlas en las condiciones que fije la Ley". Esta disposición fue suprimida en la reforma de 1945; pero como el actual

---

(22) Votos citados por José Gnecco Mozo, La reforma constitucional de 1936, Bogotá, 1936, p. 135 y 148.

aparte del art. 32, ord. 2º, de acuerdo con el art. 15, ord. 4º, admite la expropiación por causa de utilidad pública o social, según el actual texto constitucional la legislación puede crear disposiciones para la distribución compulsiva de los latifundios con indemnización de los propietarios. Antes de 1936 la expropiación era sólo posible por causa de utilidad pública y no por causa de utilidad social. En el derecho constitucional moderno hay una tendencia a extender las causas que permiten aquélla.

En una sentencia de 27 de mayo de 1935 dijo la Suprema Corte de México: “La utilidad pública en sentido general abarca tres causas específicas: la *utilidad pública* en sentido estricto o sea cuando el bien expropiado se destine directamente a un servicio público; la *utilidad social* que se caracteriza por la necesidad de satisfacer de una manera inmediata y directa a una clase social determinada y mediatamente a toda la colectividad; y la *utilidad nacional* que exige se satisfaga la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política y como entidad internacional” (23).

En otra sentencia de 1936 dijo la Corte Suprema de México: “En los términos del art. 27 de la constitución, la utilidad pública abarca no sólo los casos en que la colectividad sustituye al particular en el goce del bien expropiado, sino cuando se decreta la expropiación para satisfacer, de un modo directo o inmediato, las necesidades de las clases sociales que ameriten ayuda y mediato o indirecto las de la colectividad sin que los bienes expropiados dejen de continuar bajo el régimen de propiedad privada, como acontece, tanto en el fraccionamiento de los grandes latifundios o su colonización, como en el fraccionamiento y urbanización de terrenos destinados a construir habitaciones baratas e higiénicas para obreros” (24).

Una tercera sentencia de la Corte Suprema de México aclara todavía más el concepto. Esta sentencia dice: “El es-

---

(23) Lucio Mendieta y Núñez, *El sistema agrario constitucional*, 2º ed., México, 1940, p. 264.

(24) Lucio Mendieta y Núñez, obra citada, p. 267.

tablecimiento de cualquier industria beneficia a la colectividad por ser una nueva fuente de trabajo, de ingresos para el Estado por motivo de impuesto y por la introducción al mercado del artículo que se fabrica; pero no es ésta la utilidad pública o social que exige el art. 27 de la constitución federal. Se necesita que la colectividad directa o indirectamente reporte beneficios de que pueda disfrutar además de los directamente interesados todo el público en general, como el establecimiento de fundos legales para la construcción de casas económicas para gente humilde, porque a la vez que ésta se beneficia teniendo su hogar, toda la colectividad aprovecha la situación higiénica que se obtiene con la medida" (25).

El argentino A. Walter Villegas dice: "El concepto *utilidad pública* contenido en el art. 17 de la constitución (argentina) debe considerarse extensivo a todo lo que represente o tienda a lograr una satisfacción para la colectividad, sea ésta de índole material o puramente espiritual" (26).

Según la ley agraria del 13 de setiembre de 1945, el instituto agrario nacional puede, con autorización del Ejecutivo Federal, decretar la expropiación de terrenos "cuando en el lugar donde vaya a establecerse la organización agraria no existan tierras baldías aptas u otras de propiedad nacional de igual condición" y el instituto no pueda adquirir tierras aptas por compra (art. 34). Conforme a la antes referida jurisprudencia de la Corte Suprema de México tal expropiación se puede justificar por causa de utilidad social si se da igual oportunidad a todos para participar en el disfrute del fraccionamiento de las tierras. La ley agraria de Venezuela corresponde a esta exigencia.

Garantías sociales distintas de las conectadas con la repartición de latifundios son las garantías destinadas a mejorar las condiciones de trabajo. La constitución obliga al legislador a establecer una *protección del obrero* creando al mismo tiempo obligaciones para el patrono, sea éste dueño de una

---

(25) Ibidem, p. 263.

(26) A. Walter Villegas, Expropiación por causa de utilidad pública, Buenos Aires, 1939, p. 50.

hacienda o propietario de una empresa industrial. Según el Dr. Ulises Picón Rivas las disposiciones de la constitución venezolana referentes a la protección del obrero las tomó el constituyente de la constitución mexicana (27).

La constitución de México tiene el sistema de establecer las garantías a favor del trabajador con una gran amplitud entrando en detalle en las 30 secciones del art. 123. Venezuela no adopta este sistema; se contenta con expresar los principios generales dejando los detalles a la legislación del trabajo. Con respecto a las providencias en caso de accidentes y de enfermedades enuncia en dos palabras del art. 15, ord. 4º, que el legislador federal es competente en lo relativo a "prevención social". En cuanto a las condiciones del trabajo, el art. 32, ord. 8º, es un poco más amplio y prescribe que la ley establecerá lo necesario para la protección especial de los trabajadores en la ciudad y en el campo y menciona especialmente el reposo semanal, las vacaciones remuneradas y las participaciones en las utilidades de la empresa en que el empleado u obrero trabaje.

La Ley del Trabajo de 1936 parcialmente reformada en 1944 extendió, como lo ordena la constitución, la protección del obrero a varios puntos no mencionados en la constitución, como el pago del salario a la mujer encinta, etc. El reglamento del trabajo en la agricultura y cría del 4 de mayo de 1945 se aplica al campo. Parece objetable reglamentar materia tan importante para el país con meros decretos, pero el constituyente dio al Ejecutivo la facultad correspondiente en el penúltimo aparte del art. 32, ord. 8º: "El trabajo agrícola será objeto de reglamentación especial del Poder Ejecutivo".

La Ley del Trabajo en su título V establece el seguro social obligatorio para los riesgos profesionales y también para la invalidez, maternidad, vejez y muertes no provenientes de enfermedades profesionales y dice que en estos casos "el seguro será alimentado por las cotizaciones de los asegurados, las cotizaciones de los patronos y las subvenciones del

---

(27) Ulises Picón Rivas, Índice constitucional de Venezuela, Caracas, 1944, p. 159.

Estado". La ley de seguro social obligatorio de 1940 (art. 11) extiende las prestaciones de asistencia médica a "los miembros de la familia del asegurado que estén a su cargo y a la vez que vivan bajo el mismo techo". Como el obrero soltero paga la misma cotización que el obrero con larga familia, la extensión de las prestaciones a los parientes del trabajador crea una confusión entre el principio del seguro, según el cual el asegurado recibe un equivalente para su pago, y de asistencia, según el cual la comunidad provee las necesidades de los pobres. Esta confusión es infeliz porque baja el nivel de las prestaciones en detrimento de todos los trabajadores que por las cotizaciones que hacen ellos y sus patronos tienen derecho a un tratamiento médico rápido y eficiente como no lo presta el servicio de seguro social actual organizado como asistencia.

La obligatoriedad del seguro social se ha interpretado por las autoridades competentes en el sentido de que las empresas que tenían antes de la introducción del seguro social un servicio médico para sus trabajadores no podían mantener ese servicio médico y prescindir de pagar las cotizaciones al seguro social. Tal decisión corresponde a la legislación vigente pero demuestra una tendencia innecesaria a centralizar las actividades sociales en manos del Estado. La tendencia del Estado a intervenir más y más en la economía y a suprimir las libertades económicas a favor de las garantías sociales sólo puede justificarse si estas garantías no se limitan al hermoso principio de un texto legal sino se hacen éstas efectivas y si el Estado interviene de una manera inteligente trabajando sus funcionarios con toda la conciencia profesional, con todos los conocimientos técnicos y con todo el tacto necesario para hacer de la intervención del Estado en vez de una molestia un beneficio para la colectividad.

## CAPITULO XXVIII

### LIBERTADES ESPIRITUALES

Entendemos por libertades espirituales la libertad de conciencia (art. 32, ord. 16º), la libertad de pensamiento (art. 32, ord. 6º) y la libertad de enseñanza (art. 32, ord. 15º).

La constitución protege la manifestación exterior de estas libertades: en el caso de la libertad de conciencia, su ejercicio por el culto religioso; en el caso de la libertad de pensamiento, su expresión hablada o escrita, con especial importancia de la libertad de prensa; en el caso de la libertad de enseñanza la constitución no especifica porque la enseñanza en sí misma es una manifestación exterior.

La LIBERTAD RELIGIOSA O LIBERTAD DE CONCIENCIA, también llamada LIBERTAD DE CULTOS, se garantiza con la condición de que todos los cultos estén bajo la suprema inspección del Ejecutivo y de que el culto católico esté sometido al derecho de patronato.

La libertad religiosa es la libertad del ciudadano de tener y profesar la fe que le convenga, incluso el derecho de no confesar ninguna fe. Tal derecho no existió en la época colonial. En 1610 se erigió en Cartagena de Indias el tribunal de la inquisición con jurisdicción en la Nueva Granada, islas de las Antillas y regiones vecinas de tierra firme. En 1619 un comerciante inglés, Adam Edon (¿Haydon?), que había venido a Cumaná a comprar tabaco, fue detenido y mandado a Cartagena. Como durante un espacio de más de dos años no se lo

gró convertirle, fue quemado vivo en 1622 (1). En 1680 se publicó por primera vez la Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias. Su libro 1º, título 1º, trata de la santa fe católica. Su ley 1ª se intitula "Exhortación a la Santa Fe Católica y cómo la debe creer todo fiel cristiano" y empieza así: "Mandamos a los naturales y españoles, y otros cualesquier cristianos de diferentes Provincias o Naciones, estantes o habitantes en los dichos nuestros Reinos y Señoríos, Islas y Tierrafirme, que regenerados por el Santo Sacramento del Bautismo hubieren recibido la Santa Fe que firmemente crean, y simplemente confiesen el misterio de la Santísima Trinidad, Padre, Hijo y Espíritu Santo, tres personas distintas, y un solo Dios verdadero, los Artículos de la Santa Fe y todo lo que tiene, enseña y predica la Santa Madre Iglesia Católica Romana; y si con ánimo pertinaz y obstinado erraren y fueren endurecidos en no tener y creer lo que la Santa Madre Iglesia tiene y enseña, sean castigados con las penas impuestas por derecho, según y en los casos que en él se contienen".

En los ulteriores tiempos de la colonia el tribunal de la inquisición, según Gil Fortoul, se limitó a mandar inquisidores a Venezuela para vigilar las publicaciones; pero el concepto de la obligatoria observación de la religión católica prevaleció hasta última hora. Lo demuestra el art. 26 de la Declaración de la Sesión Legislativa de 1º de julio de 1811 que dice: "Las personas y las propiedades de los extranjeros gozarán de la misma seguridad que las de los demás ciudadanos con tal que reconozcan la soberanía e independencia *y respeten la religión católica, única en el país*", disposición que se reprodujo en el capítulo VIII de la constitución de 21 de diciembre de 1811. La constitución de 1811 declara en su capítulo I que "la religión católica es la del Estado y la única exclusiva de los habitantes de Venezuela; el Ejecutivo la protegerá y no permitirá ningún otro culto público ni privado, ni doctrina contraria a la de Jesucristo".

Una ley de 1812 declaró abolida la inquisición. Sin embargo, no compartimos la opinión expresada por Gil Fortoul,

---

(1) Henry Charles Lea, *The Inquisition in the Spanish Dependencies*, New York, 1922, p. 466.

quien afirma que los inquisidores en Venezuela fueron blandos y que la inquisición desapareció completamente en 1812 (2).

En las notas que Francisco Javier Yanes, prócer civil de la independencia, escribió sobre la inquisición dijo: "La vigilancia y la policía (en el control de los libros) eran tan rigurosas que de cualquier parte que viniesen los libros y en cualquier lengua que estuviesen escritos, no se permitía su uso, entrada y circulación hasta que hubiesen obtenido el pase de los comisarios del Santo Oficio". No se prohibieron solamente las obras del protestantismo sino también la Historia Universal de Bossuet, las obras de Rousseau, Montesquieu, La Fontaine, La Bruyère, Filangieri, Helvecio, Hume, Vattel, Pufendorf, Mably y muchos más (3).

En 1818 Francisco Antonio Zea, presidente interino del Consejo de Gobierno, se queja de que el gobierno de España "ha tenido la estúpida insolencia de insultar a Europa, restableciendo la inquisición y sus instituciones homicidas" (4).

En su manifiesto fechado en Puerto Cabello el 18 de julio de 1820 en el cual Francisco Javier Moreno y Antonio María Herrera publican "algunas particularidades practicadas desde 1815 hasta la fecha, de cuya mayor parte hemos sido testigos presenciales y hemos tenido noticias públicas de nuestros compañeros de armas y de los mismos que tuvieron la desgracia de sufrir o ver sufrir a otros", se lee: "El odioso tribunal de la inquisición fulmina sus terribles anatemas contra los disidentes e induce al vulgo a creer que la guerra de América lo era de religión, aconsejando la persecución, el ho-

---

(2) Gil Fortoul, Historia Constitucional de Venezuela, 3a. ed., t. I, p. 98; opinión parcialmente revocada en t. I, p. 436, n. 2.

(3) Francisco Javier Yanes, Compendio de la Historia de Venezuela desde su descubrimiento y conquista hasta que se declaró Estado independiente, ed. Academia Nacional de la Historia, Caracas, 1944, p. 299.

(4) Francisco Javier Yanes, Relación documentada de los principales sucesos ocurridos en Venezuela desde que se declaró Estado independiente hasta el año de 1821, ed. Academia Nacional de la Historia, 1943, t. II, p. 230.

rror y la muerte; y el ejército pacificador se transforma en un dragón infernal... Nada fue bastante para aminorar los malos tratamientos y amenazas a toda la comunidad de mandarlos a Cartagena" (5).

La *Ley de 18 de febrero de 1834* que declara no estar prohibida en la República la libertad de cultos, "considerando que la constitución llama a vivir en Venezuela a los extranjeros de cualquier nación y que la libertad religiosa es una parte esencial de la libertad civil, garantizada por igual a los venezolanos y a los extranjeros avecindados", estableció la libertad de cultos.

En la redacción de la constitución de 1811 el congreso no siguió el ejemplo de la constitución de los Estados Unidos que había establecido en la enmienda I el principio del libre ejercicio de la religión. Sin embargo, la constitución de 1811, contra el voto salvado de muchos diputados, abolió el fuero eclesiástico. Las constituciones sinodales del obispado de Venezuela aprobadas por Carlos II en 1698 (6) dijeron en el libro V, título II, *De foro competentis*: "Como haya jurisdicción eclesiástica y secular y cada una de ellas tenga su fuero, y el actor que demanda deba seguir el que le compete al reo demandado: Por tanto declaramos que todos los Clérigos, aunque sólo se hallen constituidos en menores órdenes, teniendo las calidades y requisitos del Santo Concilio de Trento, gozan del privilegio de ser convenidos en el fuero eclesiástico, así

---

(5) Manifiesto que dan un americano y un europeo a la nación y al mundo entero de las fatales causas que han contribuido a la ruina de Venezuela. Remitido a la Península para su impresión. Cádiz 1821, pp. 2, 3 y 13. Reproducido en Blanco y Azpurúa, Documentos para la Historia de la Vida Pública del Libertador, Caracas, 1877, t. VII, p. 400.

(6) Constituciones sinodales del obispado de Venezuela y Santiago de León de Caracas. Hechas en la Santa Iglesia Catedral de dicha ciudad de Caracas, en el Año del Señor de 1687 por el Ilustrísimo y Reverendísimo Señor Dr. Don Diego de Baños y Sotomayor, Obispo de dicho obispado, del Consejo de su Majestad, su predicador y Capellán de Honor, etc., y aprobadas por la Majestad del Señor Rey Don Carlos Segundo. Año de 1698.

en sus personas, como en cuanto a sus bienes. Y mandamos que este privilegio no se puede renunciar en manera alguna”.

Bajo la influencia de Bolívar la religión católica no se mencionó en el texto de las constituciones de Angostura y Cúcuta, sino sólo en el preámbulo de esta última. Si es cierta la conversación de Bolívar con un viajero norteamericano en 1824, referida por Gil Fortoul, (7) Bolívar era partidario de la tolerancia religiosa expresada en la Declaración de Derechos; pero consideró más oportuno omitir toda mención de la religión en el texto constitucional. Tal omisión la motiva en el discurso de Angostura así: “La religión es la ley de la conciencia. Toda ley sobre ella la anula, porque imponiendo la necesidad al deber, quita el mérito a la fe, que es la base de la religión. Los preceptos y los dogmas sagrados son útiles, luminosos y de evidencia metafísica: todos debemos profesarlos; mas este deber es moral, no político”. El obispo de Mérida, Rafael Lazo de la Vega, diputado por Maracaibo al congreso de Cúcuta, apoya esa opinión del Libertador. En 1827, durante su dictadura, Bolívar se apoya en la iglesia por razones políticas y declara en el decreto orgánico de la dictadura de 27 de agosto de 1827, art. 25, que “el gobierno sostendrá y protegerá la religión católica, apostólica, romana, como la religión de los colombianos”. La constitución de 1830 vuelve a la omisión de la cuestión religiosa en el texto constitucional. La libertad de cultos, garantizada por la ya mencionada ley de 1834, se introduce desde 1857 en todas las constituciones venezolanas. Las de 1857, 1864 y 1874 permitieron sólo a la religión católica el culto público fuera de los templos.

Actualmente el culto de todas las religiones es libre; pero la iglesia católica tiene una situación especial que la conecta con el Estado; tal conexión se expresa por el *patronato eclesiástico*. Con esta institución el Estado le reconoce a la Iglesia una posición oficial, pero al mismo tiempo la limita. Por patronato se entiende el derecho de intervenir el Estado en la administración de la iglesia en lo relativo a la presentación

---

(7) Gil Fortoul, Historia Constitucional, t. I, p. 435.

de las altas dignidades de ésta ante la Santa Sede, a la provisión de los otros cargos, a la facultad de dar o rehusar el pase a las bulas y breves, a la de autorizar la erección de iglesias y seminarios y a las demás facultades que tenía el rey de España durante la colonia.

El derecho de patronato fue concedido a los reyes de España por bula del papa Julio II de 1508 para la provisión de cargos eclesiásticos en toda la extensión del nuevo mundo. En la Recopilación de Indias, libro I, título VI, *Del patronazgo real de las Indias*, dice la ley I: "Ordenamos y mandamos que este derecho de Patronazgo de las Indias único e in sólido sea reservado a nuestra Real Corona y no pueda salir de ella en todo, ni en parte, y por gracia, merced, privilegio o cualquier otra disposición que Nos o los Reyes nuestros Sucesores hiciéremos o concediéremos, no sea visto que concedemos derecho de Patronazgo a persona alguna, Iglesia ni Monasterio, ni perjudicarnos en el dicho nuestro derecho de Patronazgo".

Desde la Independencia la república siempre se consideró como sucesora de los derechos concedidos al rey de España, quien los tenía a cambio de las facilidades prestadas por él a la iglesia al permitir a ésta la propagación de la fe católica en las tierras descubiertas. Durante toda la época de la colonia, iglesia y Estado se apoyaron y protegieron mutuamente, con la salvedad de las prohibiciones pronunciadas contra los jesuitas, cuyas organizaciones se consideraban demasiado poderosas. En las incipientes repúblicas el apoyo mutuo no tuvo la misma solidez anterior, pero ni la autoridad civil ni la eclesiástica desconocían abiertamente la existencia de tales lazos.

A pesar de que el congreso de 1811 había decidido en sesión del 21 de octubre que el patronato había cesado, el gobierno parece haber mantenido el ejercicio del patronato. Esto se desprende de una exposición del clero de Caracas de 10 de marzo de 1812 hecha con el propósito de protestar contra el desafuero y en la cual dice el clero haber fijado en concor-

dia ciertos artículos que debían gobernar en la provisión de curatos (8).

Y se desprende del Acta del Congreso de 17 de enero de 1812 que éste no aceptó los artículos fijados por el arzobispo con los comisionados del Congreso, "como que por ellos se coarta la facultad natural que tienen todos los gobiernos, para rechazar los beneficiados que no crea convenientes a la seguridad del Estado" (8<sup>1</sup>).

Bajo el régimen de la constitución de Cúcuta, el congreso grancolombiano decretó en 22 de julio de 1824 la *ley que declara a la república en ejercicio del derecho de patronato eclesiástico* y Francisco de Paula Santander la mandó ejecutar el 28 del mismo mes. El congreso constituyente de Venezuela resolvió el 14 de octubre de 1830 que siguiera vigente el derecho de patronato y hasta hoy sigue en vigor la ley de 1824 mencionada en el art. 52 de la constitución actual, que dice: "En posesión como está la República del derecho de patronato eclesiástico, lo ejercerá conforme lo determina la ley de 28 de julio de 1824". Con esta disposición la ley grancolombiana se declara parte del derecho constitucional venezolano, inmodificable por la legislación ordinaria. Con dos decretos de 1825 que complementan la ley de patronato, aquélla es la única ley de la Gran Colombia todavía vigente en Venezuela.

Según la ley de patronato, la República reclama como prerrogativa suya continuar el patronato en la misma extensión que lo había ejercido el rey de España. El poder ejecutivo está sólo autorizado a celebrar un concordato con la silla apostólica bajo la condición de que el derecho de patronato "en nada se varíe ni innove" y más bien "asegure para siempre e irrevocablemente esta prerrogativa de la República".

---

(8) Exposición que hacía el clero de Caracas al Supremo Congreso de Venezuela, reclamando contra el artículo 180 de la Constitución federal, Caracas, 10 de marzo de 1812, N<sup>o</sup> XXXVI.

(8<sup>1</sup>) Libro 4<sup>o</sup> de Actas del Supremo Congreso de Venezuela en 1812, ed. Caracas 1926, p. 36. Véase también la bien documentada obra de Mary Watters, *A History of the Church in Venezuela*, Chapel Hill, 1933, p. 79.

En un cotejo de la ley de patronato con la novísima recopilación de leyes de Indias expone Monseñor Nicolás E. Navarro que la ley de 1824 ha extendido indebidamente los derechos del Estado. En lo referente a pase de bulas, art. 4º, ord. 8º, de la ley, dice Navarro: "Existe una gran diferencia entre la ley española, a pesar de su marcado regalismo, y la ley colombiana con su rudo e injustificado despotismo". En cuanto al art. 29 de la Ley que prescribe un servicio por espacio de dos años continuos en un curato o sacristía antes de poder ser ordenado de órdenes mayores, dice que es una intromisión inaudita en el derecho de los prelados en cuanto a la formación del personal eclesiástico. No le gusta a Navarro la intervención del congreso en el nombramiento de arzobispos y obispos. Según los arts. 4 y 6 de la ley de patronato la facultad de nombrar y presentar que tenía el rey está repartida entre el congreso que elige y " nombra " a los que han de presentarse a Su Santidad y el poder ejecutivo que hace la presentación de los nombrados por el congreso. Tampoco le agradan a Navarro las disposiciones del art. 39 sobre nacionalidad o nacionalización de los candidatos a la provisión de los beneficios eclesiásticos, a pesar de tener las leyes de Indias disposiciones semejantes, si bien aplicadas entonces a los nacionales de todo el imperio español (9). Como conclusión Navarro propone que la ley de patronato, que tiene un "insoponible olor a viejo de los remotos días coloniales", debe ser reemplazada por un concordato (10).

Desde la existencia de la ley, con excepción de la época de Guzmán Blanco, la aplicación de la ley de patronato no ha sido arbitraria y no ha dado lugar a mayores conflictos. Después de la abolición de los diezmos por la "ley de 6 de abril de 1833 mandando cesar el cobro de los diezmos y que se pague por el tesoro público el presupuesto eclesiástico", la negativa del arzobispo Ramón Ignacio Méndez a reconocer el

---

(9) Monseñor Nicolás E. Navarro, *Disquisición sobre el Patronato Eclesiástico en Venezuela*, Caracas, 1931, p. 36 y ss.

(10) Navarro, obra cit., pp. 147 y ss.

patronato condujo a su segundo destierro por decisión de extrañamiento de la Corte Suprema (11).

Cuando en 1833 el obispo de Tricala, vicario apostólico de Guayana, prohibió que se entregase al gobernador de la provincia de Cumaná, Coronel Eduardo Stoford, la llave del sagrario que le correspondía en calidad de vicepatrono, una resolución ejecutiva de 4 de junio de 1833 declaró que "el patronato y vicepatronato residen en la autoridad civil independiente de la fe o culto que profese el que lo ejerza" (12).

Por decreto de 14 de mayo de 1836 el congreso rehusó parcialmente el pase a las letras apostólicas de S. S. Gregorio XVI referentes a la agregación de algunas parroquias del obispado de Mérida a la arquidiócesis de Bogotá. El congreso dio el pase sólo "con respecto a la desmembración de las parroquias de Pamplona, San José de Cúcuta y Limoncito" y decidió que "se suspenda el pase con respecto a San Faustino de los Ríos entre tanto que se ventila por los dos Estados de Venezuela y Nueva Granada la cuestión de los límites de sus respectivos territorios, y por cuyo convenio final quedará fijada la diócesis a que pertenezca la indicada parroquia de San Faustino que continuará correspondiendo hasta dichos arreglos al obispado de Mérida".

Guzmán Blanco, quien en 1873 hizo efectivo el registro civil ya previsto por la ley de 1836, que no se había aplicado, y quien introdujo también el matrimonio civil en el mismo año y por ley de 1874 había disuelto los conventos y seminarios, iba evidentemente demasiado lejos cuando pidió al arzobispado cantase un Te Deum "en acción de gracias al Todopoderoso por su visible protección a la causa nacional por los triunfos alcanzados por el heroico ejército federal". En su contestación de 27 de setiembre de 1870 el arzobispo Guevara y Lira dijo que debía diferir el Te Deum hasta que fue-

---

(11) Monseñor Nicolás E. Navarro, *Anales eclesiásticos venezolanos*, Caracas, 1929, pp. 205 y ss.

(12) Pedro Pablo del Castillo, *Teatro de la Legislación Colombiana y Venezolana vigente*, Caracas, 1852, t. III, verbo patronato.

ran puestos en libertad aquellos de sus diocesanos que estaban en las cárceles (13).

Pero quedó como conquista definitiva de la época de Guzmán Blanco la completa independencia del Estado ante la iglesia en lo concerniente a las reglas que establece el derecho civil para la celebración del matrimonio. Considerar el matrimonio como una institución civil correspondió al concepto de la época y ya antes del gobierno de Guzmán Blanco el código civil de 1867 introdujo el matrimonio civil para los no católicos y el código de Guzmán de 1873 extendió el matrimonio civil a todos los casos.

Cuando el arzobispo de Caracas protestó contra las reformas del código de 1867, su redactor principal, Julián Viso, le contestó en "El Federalista", de Caracas, lo siguiente: "El señor arzobispo alega, para la reforma de algunos artículos (del código civil) el que no están conformes o en armonía con las leyes de la Iglesia. No admitimos el fundamento. Admitase o rechácese la reforma; pero óbrese por razones políticas o sociales, y no por consideraciones de orden religioso. Dos cosas están ya definitivamente adquiridas en la sociedad moderna: para el Estado la independencia plena y la soberanía en el orden civil y político; y para los particulares la libertad de conciencia. Toda legislación impuesta en nombre de creencias religiosas viola la libertad de conciencia; y si se toma el Estado por base y por regla de sus instituciones o leyes la doctrina de una Iglesia, sea cual fuere, abdica la soberanía, que al mismo tiempo es su derecho y su deber. Estos son principios consagrados por los esfuerzos de nuestros mayores, a que no podemos renunciar" (14).

En general puede decirse que las relaciones entre la iglesia y el Estado venezolano se han mantenido en un plano de consideración mutua. Cuando en 1840 el gobierno venezolano pidió la reducción de los días de fiesta religiosa, el papa accedió a la súplica del gobierno y por su parte el congreso que,

---

(13) Monseñor Nicolás E. Navarro, *El Arzobispo Guevara y Guzmán Blanco*, Caracas, 1932, pp. 11 y ss.

(14) *El Federalista*, N° 1356 de 18 de febrero de 1868.

según la ley de patronato debe dar el pase a las bulas (con excepción de las bulas de gracia en que el pase compete al Ejecutivo), decretó el 16 de marzo de 1840: "El Congreso presta su consentimiento para que se ejecute en la República el breve de S.S. Gregorio XVI".

Cuando el Estado nombra hoy conforme a la atribución de los artículos 23 y siguientes de la ley de patronato a un canónigo, esto se hace en la cortés forma siguiente: "El ciudadano Presidente de los Estados Unidos de Venezuela, de acuerdo con el art. 35 y el párrafo 5 del art. 6º de la Ley de Patronato Eclesiástico, ha tenido a bien que se nombre a N.N., canónigo de la iglesia X".

La silla apostólica siempre aceptó los presentados por el gobierno de Venezuela para la provisión de los arzobispados y obispados previa la elección por el congreso. En el breve *Movent animum* de 14 de marzo de 1827 se incluyó el *caveat* al Vicario Titular de no decir ninguna palabra de nombramiento o presentación en los títulos de instalación canónica del beneficiado. Así Navarro puede escribir que "es cosa fuera de duda que Roma no se dio nunca por enterada de la existencia de la ley de patronato" (15).

La iglesia católica reconoce la soberanía del Estado, que se expresa en la ley de patronato, solamente de hecho y con protesta. Todavía mantiene la iglesia en principio la tesis expresada en 1832 por el irreductible arzobispo Ramón Ignacio Méndez en estas palabras: "Hay en el mundo dos poderes soberanos e independientes establecidos por Dios, cada uno de ellos con un fin determinado y diferente, a saber: el poder espiritual o de la iglesia y el político o del Estado, y ambos ejercen su imperio sobre unos mismos hombres, sin confundir ni poner en conflicto los deberes de éstos" (16).

En 1863 la Santa Sede ratificó un concordato pactado a nombre del gobierno dictatorial de Páez por el arzobispo de

---

(15) Disquisición sobre el Patronato Eclesiástico, p. 101.

(16) Reflexiones que el Arzobispo de Caracas, Venezuela, Ramón Ignacio Méndez, dirige a sus diocesanos sobre varios errores que se propagan en la diócesis, Caracas, 1832, p. 12.

Caracas Silvestre Guevara y Lira. Pero la convención de la Federación lo rechazó. Navarro lo lamenta y dice: "Lástima es, en efecto, que después del enorme esfuerzo realizado para llegar en Venezuela al debido ajuste de derechos entre ambas potestades, la temporal y la espiritual, haya continuado hasta hoy la situación del mismo modo irregular que en los comienzos revistió" (17).

Gil Fortoul hace una crítica acerba del concordato de 1862. Dice que el concordato hubiera hecho del catolicismo la religión del Estado y que las disposiciones del concordato que se refieren a la instrucción pública significaban lo mismo que volver a la edad media (18).

Venezuela ha seguido el ordenamiento de los legisladores de 1824 de no celebrar un concordato si no asegura para siempre e irrevocablemente la prerrogativa del Estado sin que nada se varíe e innove, mientras que la república de Colombia concluyó en 1888 un concordato que con la convención adicional de 1893 concede varios privilegios a la iglesia, incluso el fuero eclesiástico. Los obispos, en Colombia, según el concordato, se nombran por la Santa Sede; el gobierno puede hacer recomendaciones pero el papa puede escoger otros candidatos excluyendo sólo a aquellas personas a quienes el gobierno designe como no gratas. Se establece la obligatoriedad de la enseñanza católica en las escuelas. En Venezuela la iglesia últimamente no ha presionado para la conclusión de un concordato; sin duda se da cuenta de que la manera como se ejerce el patronato actual le da plena libertad de desarrollo, con la ventaja sobre los otros cultos, de un reconocimiento oficial y de una pequeña participación a sus gastos. Sin ser iglesia del Estado, la iglesia católica tiene por la ley de patronato un lazo constitucional con el Estado, un privilegio no tan extenso como en el concordato de Colombia, pero que no significa la completa separación de la Iglesia y el Estado. Todavía vale lo que a este respecto escribió Arosemena

---

(17) Disquisición, p. 142.

(18) Gil Fortoul, Historia Constitucional de Venezuela, 3a. ed., t. III, p. 285.

en 1888: "En punto a religión, o sean las relaciones del gobierno con un culto determinado, la constitución de Venezuela coincide con la de la República Argentina, si bien los textos de una y otra no se hallan redactados con unas mismas palabras. De un modo terminante expresa la Argentina, en su artículo 2, que el gobierno federal sostiene el culto católico, apostólico, romano; principio que en la otra no se halla consignado explícitamente. El resultado es, sin embargo, exactamente uno mismo, toda vez que ambas constituciones mantienen el ejercicio del derecho de patronato, y que esto no lo consentiría la Iglesia, sino mediante el subsidio que bajo de una u otra forma se le suministra por casi todos los gobiernos católicos. El patronato mismo es ya un efecto de la unión o pacto entre las potestades civiles y eclesiásticas; pues la separación entre ambas lo haría tan irregular y abusivo, como sería la ingerencia del gobierno en la administración de cualquiera sociedad privada" (19).

La separación completa de la iglesia y el Estado y el concepto de que la religión es un asunto personal de los ciudadanos en que no debe intervenir el poder público, se estableció en algunas colonias de Norte América. La carta de Rhode Island de 1663 proclamó la libertad de cultos en estas palabras: "Ninguna persona dentro de la colonia en ningún tiempo en adelante podrá ser de ningún modo molestada, castigada, inquietada o interrogada por diferencias de opinión en materia de religión, a menos que se tratare de un disturbio de la paz civil de la corona".

Conforme a la enmienda I de la constitución de los Estados Unidos, el "congreso no dictará ley alguna referente al establecimiento de una religión que prohíba el libre ejercicio de la misma". Thomas Jefferson propuso en 1777 en el Estado de Virginia una ley sobre libertad de cultos que se aceptó en 1786. Según la jurisprudencia de la Corte Suprema la enmienda XIV de 1868 que dice que "ningún Estado privará a persona alguna de su vida, libertad o propiedad sin el debido

---

(19) Justo Arosemena, Estudios Constitucionales sobre los Gobiernos de la América Latina, París, 1888, t. II, p. 155.

procedimiento legal", incluye una garantía de la libertad religiosa.

La libertad de conciencia, según la cual todo ciudadano y habitante puede expresar libremente sus opiniones religiosas y ejercer su culto, no ha conducido en Venezuela a dificultades. Varias confesiones ejercen su culto sin que el gobierno haya tenido que ejercer las facultades de inspección que le confiere el art. 32, ord. 16°.

Mientras la libertad de cultos y de creencias se refiere a la manifestación de la religión, la libertad de pensamiento se relaciona con las demás manifestaciones del espíritu humano. No es necesario declarar que el pensamiento sea libre porque ningún gobierno puede controlar lo que piensan sus súbditos. Lo que interesa al legislador y al constituyente es la manifestación del pensamiento por la palabra hablada o escrita. Por eso es pues correcto decir, en vez de libertad de pensamiento, LIBERTAD DE PALABRA como lo hacen varias constituciones, por ejemplo, la de Argentina. Para el Estado, entre las expresiones del pensamiento, tienen la mayor importancia las que se hacen por medio de la imprenta, y se habla a veces sólo de la LIBERTAD DE IMPRENTA. Sin embargo, los principios establecidos para la libertad de imprenta se aplican de igual manera a cualquier expresión pública y tiene actualmente gran importancia la radiodifusión, la cual, como los periódicos, se dirige a una masa anónima.

Durante la Colonia no se conocía la libertad de imprenta. El primer periódico de Venezuela, la *Gaceta de Caracas*, apareció bajo la censura previa del gobierno y cuando éste dejó pasar en el número de la Gaceta del 19 de febrero de 1811 una defensa de la libertad de cultos hecha por el irlandés Guillermo Burke, se publicó por el clero una *Apología de la Intolerancia* y otra por la Real y Pontificia Universidad con aprobación del arzobispo y firmada por el rector y profesores (20).

Ningún libro podía publicarse sin licencia previa del gobierno; la introducción de libros del extranjero estuvo seve-

---

(20) Blanco y Azpurúa, Documentos para la Historia de la Vida Pública del Libertador, t. III, p. 37 y 61.

ramente controlada y la posesión de libros considerados como subversivos era castigada.

Eso cambió totalmente desde la Independencia. No había censura previa ni para libros, ni para periódicos, exceptuándose los libros sobre la religión, que necesitaban el *imprimatur* de la Iglesia.

La libertad de prensa se reglamentó por una ley de imprenta de 1811, cuyo encabezamiento es como sigue: "Satisfecha la Sección legislativa de Caracas de que la Imprenta es el canal más seguro para comunicar a todos las luces, y que la facultad individual de los ciudadanos de publicar libremente sus pensamientos e ideas políticas, es no sólo un freno a la arbitrariedad de los que gobiernan sino también un medio le ilustrar a los pueblos en sus derechos, y el único camino para llegar al conocimiento de la verdadera opinión pública, ha venido en declarar el libre uso de la imprenta, bajo las restricciones y responsabilidades que se expresarán en los artículos siguientes". El art. 1º dice: "Todos los cuerpos y personas particulares de cualquier condición y estado que sean, tienen la libertad de escribir, imprimir y publicar sus *ideas políticas, y demás no aceptadas*, sin necesidad de licencia, revisión y aprobación alguna anteriores a la publicación". Se mantiene en la ley de 1811 la censura de las obras de religión, requiriéndose la licencia de la Iglesia con posible recurso al gobierno "el cual deberá examinar la obra, y si la hallare digna de aprobación, pasará su dictamen al ordinario, para que examinando de nuevo la materia se eviten ulteriores recursos". Además la ley prohíbe los escritos subversivos del orden establecido, los libelos infamatorios, los escritos calumniosos, los licenciosos y contrarios a la decencia pública y buenas costumbres (20<sup>1</sup>). La constitución de 1811 recogió los principios de esta Ley. Los mismos principios se expresaron en la ley de imprenta de 1821: libertad de imprenta, menos para los libros sagrados que necesitaban la licencia eclesiástica y por lo demás con prohibición de escritos subversivos, obscenos o infa-

---

(20<sup>1</sup>) La ley sobre libertad de imprenta de 1811 está reproducida en Blanco y Azpurúa, Documentos, t. III, p. 118, Nº 563.

matorios. Esta ley grancolombiana fue declarada aplicable a Venezuela por el Congreso de 1830. El art. 194 de la constitución de 1830 excluyó la censura previa. Los posteriores códigos de imprenta de 1839 y 1847 mantuvieron los mismos principios.

Más liberales fueron los códigos de imprenta de 1849 y 1855; sólo prohibieron los escritos injuriosos y los que ofendan la religión católica, la moral o la decencia pública; se eliminó la prohibición de los escritos sediciosos. El código de 1849 era una reacción contra la aplicación de la ley sobre conspiradores de 15 de junio de 1831. Conforme a esta ley Antonio Leocadio Guzmán, que la había refrendado en su tiempo como ministro, fue condenado a muerte en 1847 con la motivación siguiente del juez de primera instancia: "Guzmán confiesa explícitamente que fue redactor del periódico titulado *El Venezolano* y que siempre ejerció sobre su partido toda influencia; y los números de dicho periódico presentados por su defensa, y otros que se agregan, convencen sin género de duda que el plan constante de su autor ha sido producir una conspiración de lo que él llamaba pueblo y su partido liberal contra las leyes, el gobierno legítimo y contra una parte de la sociedad, a quien con el mismo gobierno calificó de oligarca y déspota" (21).

La Corte Superior confirmó la sentencia; pero el presidente José Tadeo Monagas la conmutó en expulsión. Indican un retroceso la ley efímera del 20 de abril de 1854 y el decreto de Páez del 2 de enero de 1862, que deroga las leyes del código de imprenta. El art. 4 de este decreto dice: "Los gobernadores de provincia o jefes políticos en sus casos, procederán contra el autor o autores de impresos en que se provoque a la rebelión o de cualquier otro modo se excite a turbar el orden público y deberán además recoger dichos impresos, prohibiendo a los impresores el ejercicio de la industria". Vicente Dávila dice que "desde 1846 comenzó a decaer la libertad de prensa, y aunque siguió amparada por las leyes, en la prácti-

---

(21) F. González Guinán, *Historia Contemporánea*, t. IV p. 350.

ca fue sofocada hasta la mudez" (22). Este juicio se aplica también a la época de Guzmán Blanco, a pesar de haber proclamado las constituciones de 1864 y 1874 la libertad de imprenta sin restricciones. El art. 14 ord. 6º, de estas constituciones dice: "La Nación garantiza a los venezolanos la libertad de pensamiento, expresado de palabra o por medio de la prensa; ésta, sin restricción alguna". Es curioso notar que, a propósito de la reforma constitucional de 1881, el periodista antes condenado a muerte, Antonio Leocadio Guzmán, pidió la introducción de restricciones. Pidió Antonio Leocadio Guzmán el castigo de los escritos injuriosos y agregó: "Reclamo de los legisladores de 1880 que no dejen en la ley fundamental la afrentosa prueba de que en Venezuela que protege la propiedad de una gallina se abandona el honor a lá merced de todo malvado" (23).

El principio de la plena libertad de la prensa en asuntos políticos siempre ha sido discutido en Venezuela. En su libro sobre la guerra federal dice José Santiago Rodríguez que la prensa de aquella época "no hacía sino preparar la guerra civil o contribuir al menos a que fuera más cruel". Según Rodríguez la prensa estaba corrompida por las "ideas comunistas de la Revolución Francesa" y se aprovechaba de la tolerancia y bondad del general Soublette para envenenar a las "masas casi analfabetas" con expresiones de "ilimitada violencia" (24).

Bajo las varias dictaduras de Venezuela, la intimidación y el terrorismo llegaron a tal punto que ningún periódico se atrevió a publicar algo sin saber que las ideas expresadas correspondían a la opinión del gobernante. Sin introducirse formalmente la censura, ésta existía invisiblemente.

---

(22) Vicente Dávila, Venezuela independiente en "Historia de América", publicada bajo la dirección de Ricardo Levene, t. X (Buenos Aires, 1941), p. 394.

(23) A. L. Guzmán, 4º artículo sobre la nueva constitución en la "Opinión Nacional", Caracas, 26 de abril 1880.

(24) José Santiago Rodríguez, Contribución al estudio de la Guerra Federal en Venezuela, Caracas, 1933, t. I, pp. 58 y ss.

Los más nobles escritores de Venezuela siempre han defendido la libertad de imprenta. El redactor del "Foro", Luis Sanojo, escribe en 1877 que "no puede haber gobierno popular en países de alguna extensión sin libertad de imprenta... La publicidad es el pulso de la libertad y sin libertad de imprenta no cabe otra publicidad que la que permitan los mismos que tienen intereses en ocultar los malos procedimientos del gobierno" (25).

En 1898 escribió Gil Fortoul: "La experiencia de diez años consecutivos nos demuestra que la estabilidad de los gobiernos es mayor cuando respeta las manifestaciones de la opinión pública, y que no echa abajo sino a los gobernantes que no toleran ya ningún freno para sus apetitos personales ni ven límite alguno a sus caprichos autócráticos... El interés del gobierno y el de la prensa son cosas armónicas. Recoge ésta los ecos de la opinión pública y forma con ellos teorías, doctrinas y sistemas que influyen luego en los destinos del país; y busca el gobierno en la prensa todas las tendencias de la opinión para seguir aquellas que puedan darle mayor autoridad y prestigio... Póngase trabas a la libertad de escribir en un pueblo joven, impaciente y batallador, y se verá al punto formarse en cada esquina un grupo de conspiradores" (26).

Según el texto de la constitución actual, art. 32, ord. 6º, la nación garantiza a los venezolanos: "La libertad de pensamiento, manifestado de palabra, por escrito o por medio de la imprenta u otros medios de publicidad; pero quedan sujetas a pena, conforme lo determina la ley, las expresiones que constituyan injuria, calumnia, difamación, ultraje o instigación a delinquir. No es permitido el anonimato, ni se permite ninguna propaganda de guerra, ni encaminada a subvertir el orden político o social".

La constitución hace aquí las siguientes excepciones de la absoluta libertad de palabra:

---

(25) Luis Sanojo, Estudios sobre Derecho Político, Caracas, 1877, p. 42.

(26) José Gil Fortoul, Páginas de Ayer, Caracas, 1944, p. 468-469.

1º Son castigadas según la ley las expresiones injuriosas. Cuando la constitución habla de “injuria, calumnia, difamación y ultraje” el término “calumnia” no se usa en el sentido del actual Código Penal (art. 241), según el cual la calumnia es la denuncia o acusación de un individuo ante las autoridades públicas, a sabiendas de que el denunciado es inocente. La Enciclopedia Jurídica Española, de acuerdo con el Código Civil de España, define la calumnia como la “falsa imputación de un delito de los que dan lugar a procedimiento de oficio”. La constitución usa la palabra calumnia en un sentido menos técnico, casi idéntico a difamación (27).

2º También es castigada según la ley la instigación a delitos.

3º La constitución declara prohibida cualquier propaganda de guerra o encaminada a subvertir el orden público o social. La constitución no repite aquí la cláusula utilizada para las injurias “conforme lo determina la ley”. Pero es sobreentendido que el cumplimiento de la prohibición contenida en la constitución *debe* garantizarse por las leyes penales, sea el Código Penal, sea una ley especial como actualmente el art. 32 de la Ley de Orden Público.

4º La constitución prohíbe el anonimato. Esta disposición también necesita para su cumplimiento una disposición penal que castigue a la editorial de un libro o al director de un periódico que publique escritos anónimos. Actualmente no existe tal disposición penal, de manera que la prohibición de la constitución es una *ley imperfecta*, una ley sin sanción. La ley de imprenta de 1811 había permitido escritos anónimos con la introducción de la regla que se llama en el derecho penal la responsabilidad de cascada. Con esta regla se entiende

---

(27) En concordancia con el sentido de la constitución venezolana el art. 333 del Código Penal de Colombia define la calumnia así: “El que por cualquier medio eficaz para divulgar el pensamiento haga a otro la imputación falsa de un hecho personal concreto, que la ley haya erigido en delito, o que por su carácter deshonoroso o in-moral sea susceptible de exponerlo a la animadversión o al desprecio públicos, estará sujeto a prisión de seis meses a tres años y a la multa de ciento a dos mil pesos”.

que cada folleto o libro debe contener el nombre de la imprenta. El impresor es responsable del contenido si no puede nombrar al editor o a la persona que le encargó de la impresión. El editor por su parte se libera de la responsabilidad penal si puede nombrar al verdadero autor. El sistema más liberal es evidentemente el que admite los escritos anónimos, con la responsabilidad de cascada; pero si se quiere adoptar este principio en Venezuela, se recomienda reformar el texto de la constitución para que corresponda a la realidad.

Es necesario que nos detengamos en las excepciones 1ª y 3ª; la 2ª, instigación a delinquir, no ofrece dificultad de interpretación. Pero es difícil interpretar la cláusula que prohíbe la "propaganda encaminada a subvertir el orden político o social".

Desde la reforma de 1945 no se prohíbe más la propaganda del comunismo, tal como lo hicieron las constituciones de 1928, 1929, 1931 y 1936, extendida la prohibición en la de 1936 a la teoría anarquista. Es una fortuna la desaparición de esta prohibición; la prohibición de la propaganda del comunismo ha sido en muchos países un medio para combatir a los adversarios políticos. Cuanto a la Argentina dijo Alfredo L. Palacios en un debate en el Senado: "Lo grave es que toda invocación a la justicia social, toda protesta contra una arbitrariedad, cae bajo la acusación de comunista" (28) y cita Palacios una opinión de Carlos Octavio Bunge, quien dijo: "No hay necesidad de castigar las ideas, bastará la represión de los hechos. Por otra parte, una larga y dolorosa experiencia histórica ha demostrado que las ideas no se destruyen fácilmente con penas y ajusticiamiento; más bien se excitan y estimulan. Sólo las ideas aniquilan a las ideas. La propaganda de una doctrina oportuna y persuasiva, será siempre, a la larga, más eficaz que la cárcel y el patíbulo" (29).

De nada serviría la modificación del texto del inciso VI en la reforma de 1945 si el legislador utilizase la cláusula vaga de "propaganda encaminada a subvertir el orden político

---

(28) Alfredo L. Palacios, *El delito de Opinión y la Tradición* Argentina, Buenos Aires, 1937, p. 135.

(29) *Misma obra*, p. 22.

o social” para castigar la mera expresión de teorías políticas y crear así el odioso delito de opinión. Para respetar el principio de la libertad de pensamiento, expresado en el encabezamiento del inciso VI, y para acatar la disposición del art. 35 de la constitución, que dice que ninguna ley “podrá menoscabar ni dañar los derechos garantizados a los ciudadanos”, se impone una interpretación restrictiva de la cláusula en el sentido de que aquélla no es más que una ejemplificación del término “instigación a delinquir”. Si se aplica esta interpretación, las leyes sólo castigarán la propaganda a la violencia o a la desobediencia de las leyes. En este sentido es satisfactoria la nueva redacción del art. 32 de la Ley de Orden Público.

En cuanto a la injuria las constituciones de 1864 y 74 no admitieron su castigo si aquélla se cometía por la prensa. Arosemena en sus observaciones sobre esta última constitución consideró la regla venezolana superior a la de Colombia, pues ésta admitía el castigo del abuso de la libertad de prensa por palabras injuriosas. Según Arosemena la injuria es injustificable, impunible. Hay “imposibilidad de señalar a las faltas adecuados castigos. Sábese además que las injurias hacen menos daño mientras menos atención se les presta, y que en último resultado, carecen de importancia cuando no se la da el legislador. De todos modos, ellas se corrigen siempre mucho mejor por las vías extralegales” (30).

En un estudio publicado en 1889 Claudio Bruzual Serra hace la interesante proposición de que debe garantizarse la libertad de prensa con la adición de “que la ley determinara los delitos de calumnia y de injuria *en cuanto éstos se refieran a la vida puramente privada del ciudadano*” y motiva esta proposición así: “La misión principal de la prensa es evidentemente política y social; y para llenarla eficazmente ha menester de la más amplia libertad de acción. Los excesos que pudiere ocasionar su ilimitada libertad están más que retribuidos con los inmensos beneficios que ésta misma proporciona; y por otra parte, tales excesos, por sensibles que sean,

---

(30) Justo Arosemena, *Estudios Constitucionales sobre los gobiernos de la América Latina*, París, 1888, 2a. ed., t. II, p. 167.

nunca podrían compararse con los incalculables perjuicios que deriva el interés de la patria de todo obstáculo que quebrantase aquella ilimitada libertad. Podría decirse que se deja castigar un daño para evitar un mal mayor.

“Desde el momento en que la prensa pueda ser llamada a juicio a cada paso por los funcionarios públicos, con motivo de las justas e injustas apreciaciones que haga de la conducta de ellos, de seguro que no producirá todos sus beneficios. Si ha menester de recoger previamente las pruebas para emitir su juicio sobre los actos del gobierno, sobre la conducta de sus funcionarios, es evidente que dejaría casi siempre de ser *oportuna* y su influencia sería por tal motivo ineficaz” (31).

La actual constitución venezolana adopta la opinión más moderada de Sanojo en el sentido de que no hay razón de excluir de la pena el delito de injuria cuando se comete en forma pública por la prensa. Pero Sanojo agrega que el gobierno debe dar garantías al escritor: “En vano se le permitirá publicar cuanto quiera sin que sus escritos sean enjuiciados, si el gobierno puede reducirle a prisión sin ninguna formalidad, si puede atacarle en su propiedad, en su industria, en sus medios de subsistencia, si su hogar no es respetado, si su correspondencia y sus papeles no son inviolables... El caso presente es de los que no admiten una regla fijada de antemano, y por lo mismo la ley tiene que fiarse del buen juicio y de la probidad de los jueces, procurando las garantías posibles por medio de una buena organización de los tribunales” (32).

La garantía del escritor y del periodista, como lo dice muy bien Sanojo, no está en el texto legal sino en su aplicación por el juez. Así la jurisprudencia sobre los delitos de injuria tiene una gran importancia para el libre desarrollo de la prensa. No debe el juez por una justicia demasiado rigurosa, impedir la crítica de los empleados públicos. Ya la Ley de Imprenta de 1824 dijo que no merecía pena alguna el escrito en que “se tachen los defectos de los empleados, con respecto a su

---

(31) Claudio Bruzual Serra, Estudio sobre Reforma Constitucional, Caracas, 1889, p. 39.

(32) Sanojo, obra cit., p. 50.

aptitud o falta de actividad y acierto en el desempeño de sus funciones; pero si en el impreso se imputaren delitos que comprometan el honor y la probidad de alguna corporación o empleado, con inculpaciones de hechos que estén sujetos a positivo castigo, el autor o editor quedará obligado a la prueba de sus imputaciones, para salvar el escrito, si fuere acusado, de la calificación de libelo infamatorio”.

Esta disposición se ha mantenido en los ulteriores códigos de imprenta de Venezuela (33). En un folleto anónimo publicado en Caracas en 1832 por “unos patriotas clásicos” (34) se lee esto: “La imprenta es la arma terrible para contener a los arbitrarios, déspotas y caprichudos, tercos y tontos, y la imprenta es la salvaguardia de los hombres honestos, francos e independientes... A los gobernantes y autoridades debemos todos los ciudadanos tributarles el homenaje de nuestro mayor respeto y obediencia, cuando desempeñan sus funciones con arreglo a las leyes; mas cuando cometen errores de ignorancia o de mala fe, es un deber y un derecho el más legal, de denunciarlos al público por el órgano de la imprenta, con energía y entereza firme y respetuosa: es decir, con modo, porque de lo contrario no enmendarian sus yerros en la administración, e impunemente seguirían infringiendo las leyes, burlándose de ellas y de los simples y pacíficos gobernados”.

Según el Código Penal la injuria es un delito que solamente se persigue por acusación. Cuando la acusación emana de un alto funcionario hay el peligro de que el juez no tenga la independencia necesaria para rechazar la acusación si la encuentra injustificada. Una sentencia que hace honor al colegio de abogados de Venezuela es la que pronunció el Dr. Carlos Sequera como juez accidental del Juzgado de 1a. Instancia en lo Criminal de San Fernando de Apure, en sentencia de 22 de diciembre de 1936. Por requerimiento emanado del

---

(33) Código de imprenta de 27 de abril de 1839, art. 7; Código de imprenta de 12 de abril de 1847, art. 7; Código de imprenta de 27 de abril de 1849, art. 6; Ley de 28 de abril de 1854, art. 5.

(34) Reflexiones sobre la Inobservancia de la Constitución y las Leyes de Venezuela, Caracas, Imprenta de Tomás Antero, 1832.

Presidente de la República general Eleazar López Contreras, el Fiscal del Estado Apure acusó al director y al jefe de redacción del periódico "El Espejo" por haber cometido el delito de vilipendio penado por el art. 148 del Código Penal, al publicar el artículo intitulado "López Contreras engaña y el Congreso quiere amordazar". El juez absolvió a los acusados con la siguiente motivación: "La jurisprudencia enseña que para que la crítica deje de ser el ejercicio de una facultad legítima, usada en interés público, se requiere que ella degenera en un ataque malicioso asumiendo la forma de burla, desprecio, o irrisión contra la persona criticada. Así lo establece la sentencia de la Casación italiana... Las expresiones contenidas en el artículo publicado en el periódico "El Espejo", que han dado lugar a este juicio, presentan, cuando más, el mismo carácter que las emitidas respecto a los Reyes de Italia y citadas anteriormente, a saber: la imputación a un alto funcionario público de una conducta no franca; y si bien esas expresiones pueden considerarse de un tono inmoderado, ya es sabido que la crítica por el solo hecho de ser acerba no sale de los justos límites de una facultad jurídica contenida dentro de la garantía de la libertad del pensamiento emitido por medio de la prensa" (35). Esta sentencia es un modelo de la independencia del juez.

En ningún caso debería ser admitido que un delito de injuria por la prensa sea castigado sin un procedimiento ante un tribunal. Según las constituciones y leyes de los Estados, los presidentes, prefectos y jefes civiles tienen la facultad de pronunciar arrestos y multas por falta de respeto a las autoridades. Tales disposiciones hacen posible que un funcionario del Ejecutivo del Estado que se sienta injuriado por un artículo de prensa dictamine por sí mismo o por uno de sus subordinados una pena. Acusador y juez vienen a ser una misma persona.

Exponemos en otra parte que tales facultades del Ejecutivo violan el principio de la separación de los poderes y son

---

(35) Gaceta de Tribunales, Caracas, 1º de octubre de 1940, p. 125 y ss.

inconstitucionales. Constituyen una seria limitación de la libertad de la prensa en el interior del país.

Exponemos también en otra parte que las disposiciones de la legislación actual sobre detención preventiva constituyen una protección insuficiente para los acusados de delitos leves. Según el Código de Enjuiciamiento Criminal, cada denuncia por injuria que el juez instructor no considere como absolutamente insustancial conduce a la detención del imputado. El auto de detención, según la anticuada legislación venezolana, es una *conditio sine qua non* para enjuiciar al acusado. Así puede suceder que el tribunal llegue a la absolución o a pronunciar una multa; pero el pobre periodista acusado ya ha pasado días o semanas en la prisión. Y puede ser que el juez, para justificar la detención, se sienta más fácilmente inclinado a pronunciar una pena corporal. Para evitar este inconveniente la constitución de 1893 prescribió que "el inculcado (por calumnia o injuria) no podrá ser detenido o preso, en ningún caso, sino después de dictada por el Tribunal competente la sentencia que lo condene" (art. 14, ord. 6º de 1893; art. 17, ord. 6º de 1901; art. 23, ord. 6º de 1909). Según las constituciones de 1914 y 1922 se garantizó al inculcado la libertad provisional bajo fianza (constitución de 1914, art. 22, ord. 6º; 1922, art. 22, ord. 6º). Desde 1925 se suprimió la valiosa garantía de las anteriores constituciones. Es de desear que la legislación ordinaria se modifique en el sentido de no permitir la detención de un acusado por el delito de injuria o difamación antes de que sea condenado.

La protección de la libertad de la prensa por los tribunales se desarrolló sobre todo en Inglaterra y en los Estados Unidos. En 1765 el juez inglés Lord Camden anuló una orden de pesquisa en el caso de que una persona era sospechada de ser el autor, impresor o editor de una injuria sediciosa, por ser tal orden una práctica peligrosa e inconstitucional (36). A pesar de la amplia protección que se ha dado en Inglaterra y en los Estados Unidos a la prensa por los tribunales, ésta no siempre era una verdadera representante de la opinión públi-

---

(36) Cooley, *Constitutional Limitations*, 8ª ed., 1927, t. I, p. 614.

ca. No fue en el terreno jurídico sino en el terreno económico en el que surgió en Inglaterra, en los Estados Unidos y en otros países el más formidable enemigo de la libertad de prensa: el capitalismo. En un banquete de periodistas en Nueva York en 1895 dijo el periodista John Swinton: "No existe en América nada que se parezca a una prensa independiente, ni siquiera en las ciudades de provincia. Somos no más que instrumentos y vasallos de personas ricas que están entre bastidores. No somos más que marionetas. Ellos tiran del cordón y nosotros bailamos" (37).

Encontramos en la obra de James Bryce sobre las democracias modernas la siguiente descripción: "Las causas que permiten a periódicos bien dirigidos y que disponen de amplios fondos para hacer desaparecer de la circulación periódicos con menos recursos, han reducido en todos los países el número de periódicos de influencia y dejado el poder en relativamente pocas manos. La influencia sobre la opinión pública ejercida por un gran periódico ha crecido en comparación con la de un estadista prominente o aún con los debates en los parlamentos.

"Los periódicos han venido a ser empresas comerciales destinadas en primer lugar a sus intereses de negocios y con tendencia a usar su influencia para la promoción de intereses pecuniarios, sea de sus propietarios, sea de otros. El gobierno democrático requiere el ejercicio de una opinión bien informada y sensible por parte de la masa de los ciudadanos. Donde los materiales para la formación de tal opinión se suministran tan hábilmente como para impedir a los ciudadanos juzgar adecuadamente los méritos de una cuestión, la opinión pública se hace artificialmente en vez de crecer naturalmente y sufre la democracia" (38).

Trabajos más recientes en los Estados Unidos comprueban que el hecho de depender en gran parte las entradas de

---

(37) Citado por Hermann Heller, *Teoría del Estado*, trad. Fondo de Cultura Económica, México, 1942, p. 204.

(38) James Bryce, *Modern Democracies*, New York, 1931, t. I, p. 109.

los periódicos de los avisos y de la publicidad que hacen a favor de las grandes casas comerciales, da al ideario político de los trusts capitalistas una influencia invisible pero eficiente en la prensa. Los que escriben, si quieren conservar sus puestos de redacción, tienen que someterse a los deseos y órdenes no pronunciados, pero siempre existentes, de los dueños del dinero.

La única manera de crear una prensa desinteresada es la labor entusiasta de partidos políticos que suelen fundar un periódico para presentar sus ideas al pueblo. El gobierno no debe intervenir en la formación de la opinión pública y debe limitarse a dar a la publicidad no sólo los actos, sino también los proyectos del gobierno, dar la más amplia información sobre la actitud gubernamental a los representantes de la prensa para permitir a éstos su libre discusión. En los países latinoamericanos la prensa es hasta ahora el elemento más valioso de las democracias nacientes; es este cuarto poder del cual hablan los ingleses y americanos el único que ha logrado su independencia mientras que los poderes legislativo y judicial todavía se pliegan demasiado a las directivas del Ejecutivo, en vez de formar un centro independiente que defienda, en el caso de la legislativa, los derechos y las aspiraciones del pueblo y, en el caso de la judicatura, los altos principios de la constitución y de las leyes contra las desviaciones del gobierno.

Para permitir a la prensa su función de representar a la opinión pública se deben evitar las trabas que ponen al periodista las detenciones preventivas y las multas y arrestos que pronuncian hoy arbitrariamente los presidentes de Estado.

Como última de las libertades espirituales trataremos en este capítulo de la LIBERTAD DE ENSEÑANZA. Esta libertad no existió durante la colonia. Toda la instrucción estaba entonces confiada a la Iglesia. La universidad que se estableció en Caracas en 1725 trató sobre todo la teología, además un poco de gramática y desde 1777 la medicina (39).

---

(39) Gil Fortoul, Historia Constitucional de Venezuela, 3a. ed., t. I, p. 121.

En una colección de documentos sobre la independencia de Venezuela publicada en Londres en 1812 se dice en el prólogo: "No obstante las instancias de la municipalidad, universidad y todos los cuerpos representativos, no se permitió en Caracas enseñar matemáticas, tener imprenta, escuela de pilotaje, ni clase de derecho público, ni se toleró que hubiese universidad en Mérida, una de las provincias de Venezuela. En Buenos Aires y en otras partes han existido iguales restricciones" (40).

En la primera época de la Independencia, por falta de otros maestros y también por falta de recursos, la Iglesia conservó todavía de hecho el monopolio de la instrucción. En el encabezamiento de la ley del 28 de julio de 1821 "mandando establecer escuelas de niñas en los conventos de religiosas" figura el considerando siguiente: "Considerando que en el estado actual de guerra y desolación de los pueblos es imposible que el gobierno de la República pueda proporcionar los fondos necesarios para escuelas de niñas y casas de educación para las jóvenes". Por la insuficiencia de la instrucción pública en el siglo pasado toca a las generaciones actuales establecer las escuelas que aún faltan. Ya la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, publicada en Caracas en 1811 por Juan Germán Roscio, dijo en su art. XXII: "La instrucción es necesaria a todos: la sociedad debe proteger con todas sus fuerzas los progresos del entendimiento humano y proporcionar la educación conveniente a todos sus individuos". Expresó la declaración el doble principio de que el Estado no debe interferir en el progreso de la ciencia por la enseñanza libre, pero que sí debe intervenir en la divulgación de la instrucción en el pueblo. El art. 32, ord. 15º, garantiza la libertad de enseñanza. Pero mientras en la garantía de la libertad de cultos y de palabra se trata de prohibir la intervención del Estado, el ord. 15º no se contenta con una autolimitación del Estado sino que prescribe positivamente la intervención de éste en su aparte único, que dice: "La educación moral y cívica del niño es obligatoria, y se inspirará, necesariamente, en el engran-

---

(40) Documentos interesantes relativos a Caracas — Interesting documents relating to Caracas, Londres, 1812, p. 8.

decimiento nacional y la solidaridad humana. Habrá, por lo menos, una escuela en toda localidad cuya población escolar no sea menor de treinta alumnos”.

Tenemos aquí dos principios en pugna. Según el primero, el Estado debe permitir a cada particular la enseñanza de lo que él a bien tenga, sin inmiscuirse. Según el segundo principio, hay una garantía positiva de la inmexión del Estado que debe hacer dos cosas:

a) Debe procurar las escuelas necesarias para la educación obligatoria del niño.

b) Para asegurar la obligatoriedad de la educación moral y cívica e inspirada en el engrandecimiento nacional y la solidaridad humana, el Estado tendrá lógicamente como facultad implícita contenida en la constitución el derecho de vigilar la educación que se dé al niño en escuelas particulares y podrá el Estado reglamentar el régimen de estas escuelas prescribiendo las materias que deben enseñarse y controlando el progreso de los niños.

Bajo el régimen de la constitución de 1914, a pesar de tener la nación, según el art. 19, ord. 17º, la función de legislar sobre instrucción pública y de establecer escuelas de instrucción primaria obligatoria y gratuita, la Corte Federal anuló varios artículos del Código de Instrucción Pública del 4 de julio de 1912 que habían establecido la vigilancia e inspección de la instrucción privada. La Corte decidió que “no cabe otra reglamentación de la enseñanza privada que la concerniente a la higiene, moralidad y orden público” y que no se pueden “imponer programas y prescripciones referentes a los exámenes de los institutos particulares” y que tampoco se pueden monopolizar a favor del Estado las escuelas normales para la formación de maestros, ni las universidades en materia de grados universitarios” (41).

Esta jurisprudencia fue revocada por sentencia del 16 de diciembre de 1940 (42). En esta sentencia la Corte, apoyándose en Duguit y otros autores, dice con acierto que la obligato-

(41) Sentencia del 14 de diciembre de 1915, M. 1915, p. 93.

(42) M. 1941, t. I, p. 282.

riedad de la instrucción es un "deber que comporta para el Estado el derecho de intervenir directamente en la materia... No se concibe que el Estado pueda regular para sí 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".

La Ley de Educación de 1940, parcialmente reformada en 1941, 1943 y 1944, dice en su art. 2: "La enseñanza es libre, por lo cual toda persona tiene facultad de fundar cátedras o establecimientos docentes para enseñar en ellos, sin más limitaciones que las contenidas en la constitución de la República".

Según esta disposición el Estado no tiene el monopolio de la instrucción y es posible el establecimiento de institutos privados. Según el art. 7, si éstos aspiran a que sus estudios sean reconocidos para el otorgamiento de certificados, títulos o diplomas oficiales, deben buscar su inscripción en el Ministerio de Educación Nacional y someterse a las disposiciones de la Ley de Educación y sus reglamentos.

Admitida la facultad del Estado de prescribir los programas de las escuelas públicas y privadas, ¿en qué consiste la libertad de enseñanza? Podemos encontrar una limitación de la intervención del Estado en tres aspectos:

1º.—Los institutos particulares que no aspiren a dar la enseñanza obligatoria del niño y que tampoco preparen sus alumnos para la obtención de un título o certificado oficial no están sometidos a la Ley de Educación. Bajo la condición de observar las reglas generales de decencia pública, tales institutos o profesores aislados, pueden dar sobre la materia y de la manera que gusten tantos cursos cuantas sean las apetencias de sus alumnos. Pero es evidente que la mayoría de los alumnos buscarán un instituto que pueda prepararles para la obtención de un diploma, lo que limita la actuación de los

institutos no controlados a cursos complementarios para profesiones que no requieran diplomas.

2º.—La reglamentación a que deben someterse los institutos controlados por el Ministerio de Educación, sea que den la instrucción obligatoria, sea que preparen para títulos de instrucción superior, debe limitarse al fin de lograr una instrucción seria y debe dejar a los institutos particulares amplia libertad en el método de enseñanza.

3º.—La libertad de enseñanza implica que en las escuelas que establece el Estado mismo se debe dejar cierta libertad al cuerpo docente para elegir los métodos de enseñanza. En las escuelas superiores se debe permitir al profesor expresar sus opiniones personales, teniendo por límites solamente el respeto de las opiniones ajenas.

Para lograr la independencia de los profesores de la universidad la Ley de Educación de 1924 y la de 1940 habían establecido el profesorado vitalicio. Sin embargo, se hicieron malas experiencias en el sentido de no haber podido removerse algunos profesores incapaces; por eso en la reforma de 1943 el período de la duración de los profesores se redujo a cinco años. En algunos países se conoce la autonomía de la universidad y es el cuerpo docente quien nombra a los nuevos profesores. El nombramiento de profesores se hace en Venezuela por el Ejecutivo, la ley establece el principio de concursos que en la práctica se evita por presentarse sólo a concurso el candidato predestinado. Sería de desear que una futura ley diera al cuerpo docente el derecho de proponer candidatos. La preparación científica de los profesores de las dos universidades de Venezuela ha sido deficiente hasta ahora por no existir cátedras dotadas de sueldos que permitan al nombrado dedicarse por entero a la enseñanza.

La responsabilidad que tiene el Estado en la preparación de los futuros médicos, ingenieros y abogados justificaria la existencia en cada facultad de un grupo de profesores de tiempo completo.

La constitución española de 1931 estableció que la enseñanza en las escuelas del Estado es laica (art. 48). Todavía más radical y directamente anticlerical es el art. 3 de la cons-

titución de México después de la reforma de 1934. Dice este artículo: Ninguna corporación religiosa ni ministro de algún culto podrán "intervenir en forma alguna en escuelas primarias, secundarias o normales, ni podrán apoyarlas económicamente".

En Venezuela, según la actual ley de educación, se prescribe que la enseñanza en las escuelas particulares debe ser en castellano, pero no hay ninguna restricción con respecto a la religión. Las escuelas federales, estatales y municipales excluyen la religión de su programa de enseñanza, de manera que en las escuelas existe la separación de la Iglesia y el Estado.

Hemos visto en el capítulo anterior que la libertad económica proclamada por el liberalismo del siglo XIX ha sido considerablemente restringida en el siglo XX por las obligaciones sociales que se imponen a la propiedad y al trabajo. No tenemos una evolución semejante con respecto a las libertades espirituales. A diferencia de los Estados totalitarios, las grandes democracias del siglo XX mantienen todavía intactas la libertad de cultos, de palabra y de cátedra, convencidas de que el pensamiento democrático no puede ser impuesto por orden de la ley, sino que es más bien la resultante de la libre discusión.

## CAPITULO XXIX

### LA SUSPENSION DE LAS GARANTIAS Y EL ESTADO DE SITIO

La estricta observancia de las garantías por parte del gobierno y la intervención del Poder Judicial para anular actos y castigar a los culpables cuando la autoridad desconoce o viola las garantías, son la característica del Estado constitucional y democrático en tiempos normales. Pero en tiempo de guerra, con su peligro para la existencia de la nación, las facultades normales concedidas al Poder Ejecutivo no bastan para reunir todos los recursos del país con el fin de preparar la defensa y de acelerar la derrota del enemigo. Las limitaciones muy justificadas del Poder Ejecutivo en tiempo de paz vienen a ser una traba para la buena conducta de la guerra. Las armas deben ser compradas donde se consigan sin que haya tiempo para pedir los créditos a una cámara y para someter la equidad de los precios a la contraloría; vehículos de transporte, si se necesitan, deben ser requeridos sin poder observar los límites de la garantía de propiedad; extranjeros y hasta nacionales sospechosos de colaboración con el enemigo deben ser vigilados sin que se pueda siempre observar la garantía de la libertad personal y del secreto de la correspondencia y la santidad del hogar. Por eso se conceden en todos los países constitucionales facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo, cuyo jefe es a la vez el jefe supremo del ejército o colabora estrechamente con éste; se concede en interés de la independencia de

la patria y de las generaciones futuras un sacrificio temporal de las libertades del ciudadano.

Ahora bien, la guerra exterior no es el único peligro para la nación y sus instituciones constitucionales; otro puede ser la sublevación armada de los propios ciudadanos, con o sin ayuda de un poder extranjero. En este caso la policía normal del Estado, sus leyes y sus tribunales, tampoco bastarán para sostener el gobierno y conservar el orden; se necesitarán medidas extraordinarias para contrarrestar la rebelión armada, para impedir el triunfo de la fuerza bruta sobre la legalidad.

Todo gobierno que sea democrático, que dé a los ciudadanos la posibilidad de criticarlo en la prensa y la de derrocarlo en elecciones libres, tiene el derecho de defenderse contra la perturbación del orden legal con medios apropiados que deben ser medidas rápidas y enérgicas. El "derecho de revolución" que proclaman las primeras constituciones de la época de la independencia (1) influidas por la constitución francesa de 1791, derecho que defienden hoy serios publicistas latinoamericanos (2), solamente puede admitirse si el gobierno no es constitucional. Y de la misma manera que se admite un derecho de revolución contra el tirano, se debe dar al gobierno legal la facultad de ponerse fuera de las garantías constitucionales contra el que se oponga por las armas a la constitucionalidad. El gobierno constitucional solamente puede usar facultades extraordinarias en defensa de la constitución cuando ésta sea atacada de tal manera que al gobierno le sea imposible defenderla con los medios legales. Entonces el gobierno debe declarar el estado de sitio (3). Con la

---

(1) Compárese el art. 37 del Código Constitucional del pueblo soberano de Barcelona colombiana de 1812, el cual dice: "Cuando el gobierno viola los derechos del pueblo la insurrección es para el pueblo y para cada porción del pueblo el más sagrado de sus derechos y el más indispensable de sus deberes".

(2) Adolfo R. Rouzaut, *Las garantías constitucionales de la libertad civil*, Rosario, 1940, p. 96.

(3) La expresión "estado de sitio" con el significado de suspensión de garantías viene del Derecho Constitucional francés. Hauriou

fuerza militar combatirá a los facciosos que quebranten el orden, pero la suspensión de las garantías debe ser algo sumamente excepcional, el último remedio al cual se apela cuando se ha tratado vanamente de establecer el orden por las vías normales, porque el remedio es peligrosísimo: una vez que el gobierno suspende las garantías se encuentra en el camino de la arbitrariedad que fácilmente conduce a la dictadura. El peligro puede consistir en que se perpetúen los remedios excepcionales que se usaron para mantener el orden, que el gobierno que ha recibido facultades extraordinarias para combatir la anarquía mantenga esas facultades extraordinarias después de restablecido el orden. O puede acontecer que el gobierno pida facultades extraordinarias para combatir una rebelión ficticia, como sucedió en épocas de Castro y Gómez cuando se declararon en campaña contra enemigos fantasmas para suspender la constitución y obtener poderes dictatoriales (4).

Mirkine-Guetzevitch dice: "Las constituciones de la América Latina contienen la cláusula de la dictadura legal. La aplicación de medidas dictatoriales en virtud del estado de sitio es ya la dictadura, y quizás más peligrosa que la dictadura revolucionaria, por estar basada en un texto constitucional. El derecho constitucional en la América Latina está encerrado en un círculo vicioso. Todas las constituciones han salido de guerras civiles, pero en lugar de establecer un régi-

---

dice: "El estado de sitio no es sino una suspensión parcial de las garantías constitucionales prevista y reglamentada de antemano que, con el fin de asegurar la paz pública, organiza el robustecimiento del poder ejecutivo transfiriendo de la autoridad civil a la militar una parte de los poderes de policía y una parte del poder represivo sobre la población civil", Principios de Derecho Público y Constitucional, Madrid 1927, p. 122.

(4) La proclama del general Gómez del 3 de agosto de 1913 dice: "Alterada la paz de la República por el General Cipriano Castro, salgo a campaña y voy a restablecer el orden público. Yo sé que todos los jefes, oficiales y soldados del ejército nacional cumplirán con su deber". Véase "La Elección presidencial del General Juan Vicente Gómez", Caracas, Imprenta Nacional, 1915.

men estable, su texto, previendo futuras luchas intestinas, confiere al Presidente prerrogativas dictatoriales” (5).

El problema de evitar el abuso de las facultades extraordinarias concedidas al gobierno legal cuando hay un verdadero peligro de revolución organizada, ha sido el escollo del derecho constitucional latinoamericano. Se ha tratado de limitar la aplicación de la suspensión mediante una definición exacta de los casos en que únicamente la suspensión se justifique. Relativamente fácil es el caso de guerra exterior en el cual se exige que haya un ataque de poder extranjero o la amenaza de un ataque. La dificultad surge cuando se trata de definir los casos peligrosos de disturbios interiores.

Se puede pensar en definir clara y limitativamente los casos excepcionales en que se permite la suspensión de las garantías, pero tales limitaciones tropiezan con la dificultad de que la suspensión de las garantías no solamente se recomienda cuando se haya manifestado un ataque armado contra el gobierno constitucional; hacerlo entonces puede ser demasiado tarde porque quizás el gobierno ya ha sido derrocado por los agresores; por eso se debe admitir la suspensión como una medida preventiva cuando se descubra la preparación de una rebelión armada a fin de proteger a tiempo el gobierno legal y sofrenar, quizás, la rebelión sin derramamiento de sangre. Por eso las constituciones usan definiciones vagas y flexibles; la Constitución de México admite la suspensión “en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto” (art. 29); Chile lo admite “cuando lo reclamare la necesidad imperiosa de la defensa del Estado, de la conservación del régimen constitucional o de la paz interior” (art. 44, ord. 13°); otras constituciones hablan simplemente de conmoción interior, como la de Colombia (art. 117), y la de la Argentina (art. 67, ord. 26° y art. 86, ord. 17°). Según González Calderón se han sostenido dos doctrinas en la Argentina: según la primera de ellas, hay conmoción interior en la rebe-

---

(5) B. Mirkine-Guetzevitch, *Les Constitutions des Nations Américaines*, Paris 1932, p. XCV.

lión o sedición o en el choque cruento de las armas; según la otra ya es conmoción interior, en el sentido de la constitución, cualquier movimiento social que "amenace de modo inminente la estabilidad del gobierno". Esta última interpretación extensiva es la que ha prevalecido en la Argentina (6). Esta teoría clásica permite al gobierno declarar *ad libitum* la existencia de un peligro cualquiera, por ejemplo, un brote comunista que le permita suspender las garantías. Otro remedio que envuelve una definición limitativa del *casus suspensionis* es la limitación de las garantías que pueden suspenderse y también la limitación del período durante el cual se permite la suspensión. Así Chile, en el ya mencionado art. 44, ord. 13º de su Constitución de 1925, dice que la suspensión no puede decretarse por más de seis meses y solamente pueden ser restringidas la libertad personal, la libertad de prensa y el derecho de reunión. En cuanto a la libertad personal por el estado de sitio sólo se concede al Presidente de la República "la facultad de trasladar las personas de un departamento a otro y la de arrestarlas en sus propias casas y en lugares que no sean cárceles" (art. 72, ord. 17º).

La más importante y efectiva limitación de la facultad extraordinaria de suspender las garantías y de declarar así legalmente un estado que la constitución condena, es la intervención obligatoria del poder legislativo. En 1877 escribió el eminente jurisconsulto venezolano Luis Sanojo: "El peligro público tiene sus leyes especiales y por lo mismo la autoridad encargada de conjurarlo debe tener en la ocasión facultades especiales. Han creído algunos que en los momentos de guerra o revolución debe quedar el gobierno investido de todas las facultades necesarias para la defensa del país, dejando a su propio juicio determinar las circunstancias en que deba ejercer tan extensas y vagas atribuciones. Tal sería dejar en manos del poder ejecutivo la más completa dictadura, pues en todo caso podría declarar la nación en estado de guerra para

---

(6) González Calderón, Derecho Constitucional Argentino, 3ª edición, 1931, t. II, p. 293. Héctor R. Baudon, Estado de Sitio, Buenos Aires, 1939, p. 188, sostiene que para poderse pronunciar el estado de sitio es indispensable el hecho producido de la conmoción.

ejercer un omnímoto poder. Ni le faltarían medios de provocar pequeñas facciones que le diesen pretextos para empuñar el espantoso cetro de la dictadura. Semejante sistema es de todo en todo inaceptable" (7).

En Francia el estado de sitio sólo puede declararse por una ley del Congreso cuando éste está reunido. En caso de clausura las cámaras, según la ley de 3 de abril de 1878, "el Presidente de la República, de acuerdo con el Consejo de Ministros, puede declarar el estado de sitio, pero las cámaras se reúnen de pleno derecho dos días después". En caso de disolución de la Cámara de los Diputados, según la misma ley, "hasta el término de las operaciones electorales no podrá declararse, ni aún provisionalmente, el estado de sitio, por el Presidente de la República", excepto en caso de guerra extranjera y entonces también "con la obligación de convocar las elecciones y reunir las cámaras en el más breve plazo posible".

También en Inglaterra es el Parlamento el que declara y prorroga los poderes excepcionales según una ley de 1920, la *emergency powers act*.

En Argentina y Chile la suspensión de las garantías se declara como facultad exclusiva del Congreso en los casos de conmoción interior; pero durante el receso del Congreso el Presidente de la República es omnipotente al respecto. Chile da la facultad por "un determinado tiempo", pero esta limitación imprecisa no es una verdadera limitación. Más estricta es la Constitución de México que pide en el receso del Congreso la aprobación de la Comisión Permanente y prescribe se convoque sin demora el congreso para que acuerde las autorizaciones necesarias.

La Constitución venezolana no conoce las limitaciones que formularon con tanto empeño los países arriba mencionados. En el art. 37 se establece lo que Sanojo considera de todo en todo inaceptable; el poder ejecutivo es el único juez que determina si hay o no causa para suspender las garantías. Está o no reunido el Congreso, la suspensión se declara por

---

(7) Luis Sanojo, Estudios sobre Derecho Político, p. 227.

decreto del Presidente de la República en consejo de ministros. Esto no es peor de lo que sucede en Argentina y Chile durante el receso del Congreso, que es la mayor parte del año, pero peor es la definición de los casos en los cuales se admite la suspensión de las garantías. El art. 37 no trata de limitar estos casos a lo indispensable, su empeño es no olvidar un caso en el cual la suspensión podría ser conveniente al poder ejecutivo; no se limita a los dos casos clásicos de guerra internacional y de guerra civil o de peligro de que una y otra ocurran, se extiende a "epidemia o cualquier otra calamidad pública" y además puede decretarse "cuando por cualquier otra circunstancia lo exijan la defensa, la paz o la seguridad de la nación o la de sus instituciones o forma de gobierno".

Este art. 37 que aparece por primera vez en la constitución de 1925 es una herencia infeliz de la época gomecista cuando el poder ejecutivo era todo, el congreso y el pueblo nada. Las constituciones anteriores de Venezuela que como debe agregarse nunca se aplicaron en la práctica tenían mejores conceptos. La constitución de 1864 y las siguientes hasta 1893 (8) solamente admiten la suspensión de las garantías en el caso de guerra extranjera, pero no en el caso de sublevación. Según estas constituciones "en el caso de sublevación a mano armada contra las instituciones políticas de la República" el gobierno solamente tenía la facultad de pedir auxilios y contribuciones a los Estados y de trasladar transitoriamente la sede del gobierno cuando hubiese motivos graves para ello. Aquí se ve que no se olvidó el caso de la sublevación armada en la constitución, pero el constituyente no quiso dar al gobierno la facultad tremenda de suspender las garantías.

La constitución de 1901 extendió la facultad de "suspender los derechos cuyo ejercicio sea incompatible con la defensa de la república, excepto el de la vida" a "los casos de sublevación a mano armada contra los poderes públicos e instituciones políticas que se ha dado la nación" (art. 89, ord. 20º, subord. 7º y ord. 21º).

---

(8) 1864, art. 72, ord. 15, subord. 4º; 1874, el mismo art.; 1881 art. 66, ord. 10º, subord. 4º; 1891, mismo art.; 1893, art. 77, ord. 9º, subord. 4º.

En 1904, 1909, 1914 y 1922 la facultad de suspender las garantías se admitió también con ligeros cambios de redacción con respecto a la constitución de 1901 a los casos de guerra internacional o guerra interior; en el último caso siempre se necesitó estallase una revolución armada y no se podían suspender las garantías para prevenir una revolución civil (9).

Todas esas disposiciones se encontraron en la enumeración de las facultades del Presidente que según algunas de estas constituciones necesitó la aprobación del Consejo Federal (1891) o del Consejo de Gobierno (1893-1909). Estuvo reservado a la constitución de 1925 introducir en la constitución un artículo especial, para la suspensión de las garantías que es el todavía inmodificado art. 37 de la constitución actual. Según este artículo el poder ejecutivo, es decir, el Presidente de la República, actuando en consejo de ministros, tiene una facultad casi ilimitada para suspender las garantías. La redacción del art. 37 es muy amplia: prescribe que el decreto de suspensión contenga los motivos que la justifiquen y que sea levantada tan pronto como cesen las causas que la motivaron. Pero como el ejecutivo puede dictar la suspensión, "cuando por cualquier circunstancia lo exigen la defensa, la paz o seguridad de la nación o de sus instituciones o forma de gobierno", se puede decir que el poder ejecutivo tiene el pleno poder discrecional de determinar cuáles circunstancias motivan la suspensión de las garantías. Este art. 37 es una capitulación del poder legislativo y del poder judicial ante el poder ejecutivo porque es sabido que la suspensión de las garantías es la fórmula clásica para establecer dictaduras y una constitución democrática no debería facilitar al ejecutivo este recurso peligroso y reservado a casos excepcionales que deberían ser de interpretación estricta. La definición exacta de estos casos en las constituciones extranjeras tiene la función de limitarlos a las situaciones graves de máximo peligro para la nación y la amplia y elástica definición de la constitución venezolana, que viene de la época gomecista,

---

(9) Constitución, 1904, art. 80, ord. 8º, letra d) y ord. 9º; Constitución 1909, art. 82, ord. 1º letra d); Constitución de 1914, art. 79, ord. 22º, letra d); Constitución de 1922, art. 79, ord. 22º letra d).

no toma en cuenta la función que debe tener la institución que los franceses llaman "estado de sitio" y que es la inconstitucionalidad provisional concedida al gobierno para evitar que se establezca la inconstitucionalidad del hecho ocurrido contra el gobierno constitucional.

En 1933 el gobierno de Hitler anuló los mandatos de la importante fracción comunista del Reichstag acusada de haber incendiado el edificio de este cuerpo, y del congreso así intimidado obtuvo facultades extraordinarias suspendiendo las garantías constitucionales. Después de haber creado en México la constitución de 1857 el amparo judicial de las garantías, los gobiernos dictatoriales se apresuraron a suspender esas garantías para imposibilitar la intervención de los tribunales. Así en 1875 un juez de la Corte Suprema podía decir lo siguiente: "Cuánto tiempo ha estado vigente la constitución federal desde 1857 hasta hoy. No me sería fácil decirlo; basta a mi propósito afirmar, como afirmo, que la suspensión de la ley fundamental ha sido la regla de los poderes ejecutivo y legislativo de la Unión y que la observancia de la propia ley es sólo una excepción". Refiriéndose a la suspensión por la ley de 25 de enero de 1862 dice que esta ley es "la más despótica de cuantas han oprimido al pueblo mexicano: básteme decir que es más cruel y sanguinaria que la que expidió el emperador Maximiliano en 3 de octubre de 1865. Aquella ley es la antítesis más perfecta de la constitución federal" (10). Toda suspensión de garantías es la inaplicación momentánea de la constitución que se hace en el nombre de la constitución cuando ella no puede mantenerse por las facultades normalmente concedidas al ejecutivo.

En épocas en que el congreso es débil y las garantías constitucionales son letra muerta, ninguna constitución puede por sí sola y si no está apoyada por la opinión pública organizada evitar la dictadura, pero es la función de las constituciones que crean derechos del ciudadano proteger esos derechos en el mayor grado posible dando al poder judicial la facultad

---

(10) Voto del magistrado Ezequiel Montes, miembro de la Corte Suprema de México, citado por Moreno, Tratado del Juicio de Amparo, p. 792.

de controlar su aplicación y negando al poder ejecutivo la posibilidad de violarlos o suspenderlos a su capricho. No se puede objetar que las disposiciones de la constitución no han sido suficientes en la práctica para evitar las dictaduras; el hecho de que una organización constitucional haya fracasado a veces no puede conducirnos a renunciar definitivamente a la organización constitucional, lo cual equivaldría a entregar el Estado en manos de caudillos y aventureros.

A veces los caudillos se mantienen en el poder a pesar de las más perfectas constituciones. En la Venezuela del siglo pasado, sin suspenderse las garantías y sin poder suspenderse por guerra civil, estuvieron prácticamente suspendidas porque no hubo tribunal que anulase los actos anticonstitucionales del gobierno ni hubo elecciones libres que derrocaran a los gobernantes usurpadores del poder. Cuando desde 1901, las garantías, excepto la de la vida, podían suspenderse en casos de sublevación armada, el gobierno no necesitó el simulacro de la suspensión para violarlas y en cuanto a la garantía de la vida, es decir, la exclusión de la condenación a muerte, aquella exclusión no impidió que los enemigos políticos fueran matados sin procedimiento judicial, sea inmediatamente después de su arresto por pretendida fuga, sea en las prisiones, por aplicación del vidrio molido u otra tortura.

Establecida la constitucionalidad en 1936 se declaró la suspensión de las garantías constitucionales por decretos de 5 y 10 de enero de 1936. Lo interesante de estos decretos es que suspendieron las garantías con esta restricción: "En cuanto lo requiera la defensa del orden social y en tanto éste se restablece". Aquí el gobierno formuló una limitación que más bien debiera contener la constitución misma. La consecuencia de esa limitación es que los tribunales podían en caso concreto decidir si una medida violatoria de derechos individuales era necesaria y justificada en interés de la defensa del orden social. Según el texto inocuo del art. 37 el poder ejecutivo está facultado o para restringir o para suspender totalmente las garantías. Como la Corte Federal tiene el control de la constitucionalidad de todos los actos del poder público, la Corte Federal puede controlar si un decreto que suspende

las garantías está justificado según la constitución. El control de la constitucionalidad de todos los decretos presidenciales no está exceptuado del control judicial.

En la época de la guerra civil en los Estados Unidos un decreto de Lincoln en virtud del cual se suspendió temporalmente el recurso de *habeas corpus* en el Estado de Maryland sin autorización del congreso, condujo a un conflicto entre el Presidente de la Corte Suprema y el Presidente Lincoln que fue solucionado por el congreso por una ley que autorizaba al Presidente a suspender la aplicación del *habeas corpus* (11).

El texto vago del art. 37 hace imposible en la práctica un control efectivo de parte de la Corte Federal en casos de suspensión de garantías por decreto presidencial, porque el art. 37 es tan extensivo que casi no permite una interpretación restrictiva de las facultades discrecionales del ejecutivo.

No dice la constitución en cuál caso las garantías pueden totalmente suspenderse y en cuál caso solamente restringirse. A pesar de eso la Corte Federal en una sentencia de 13 de enero de 1940 (12) acerca de los decretos de emergencia de setiembre y octubre de 1939 sobre juntas reguladoras de precios parece admitir una restricción constitucional de la facultad del ejecutivo de suspender las garantías. La Corte Federal dice que el ejecutivo debe aplicar sus facultades extraordinarias "sin extralimitaciones contraproducentes al interés de la República" y que la intervención de emergencia está sujeta "a los principios del derecho y debe huir de la arbitrariedad". Estas fórmulas generales y vagas, lejos de ser un criterio preciso y jurídico, solamente demuestran la insuficiencia del texto del art. 37 y la Corte Federal no pue-

---

(11) Edward S. Corwin, La Constitución norteamericana, Buenos Aires, 1942, p. 79.

(12) Memoria de 1941, t. I, p. 101. Una exposición y crítica detallada de la sentencia de la Corte Federal de 13 de enero de 1940 se encuentra en la tesis doctoral de Justo Simón Velásquez, publicada bajo el título "Ensayos sobre los decretos del Ejecutivo Federal del 9 de setiembre y 3 de octubre de 1939, restringiendo las garantías constitucionales".

de hacer más que declarar aplicables los principios del art. 532 del Código Civil, principios que emanan de la garantía de propiedad que precisamente estaba suspendida por el decreto de emergencia, de manera que la Corte Federal para determinar el grado de la restricción de la garantía de la propiedad aplicó los mismos principios cuya restricción declaró el decreto presidencial.

Lo que falta en la constitución es, lo repetimos, una definición de la emergencia que permita la suspensión y restricción de las garantías y una limitación de las facultades de restricción a lo estrictamente necesario, lo que permitiría un verdadero control de la Corte Federal. En consideración del carácter político y delicado de la situación de emergencia parece también indispensable que la constitución se reforme en el sentido de pedir la autorización del congreso para medidas de emergencia. La reciente reforma constitucional ha mejorado un poco la situación cuando ha previsto un procedimiento especial para las medidas económicas llamadas de emergencia.

Una experiencia de muchos cambios revolucionarios con sus impulsos de injusta venganza contra sus enemigos políticos condujo a los constituyentes de Argentina y Uruguay a limitar el poder del ejecutivo con respecto a la suspensión o restricción de la libertad personal.

Según el art. 23 de la constitución argentina, el presidente no puede condenar a las personas por sí, sólo puede "arrestarlas o trasladarlas de un pueblo a otro de la nación si ellas no prefiriesen salir del territorio argentino".

El art. 157, ord. 18º de la constitución del Uruguay, también da a las personas arrestadas la opción de salir del país. Estas sabias disposiciones toman en cuenta el hecho de que la rebelión es en los países de la América Latina a veces un alzamiento honesto y sincero contra un gobierno injusto. Si en Venezuela sigue el principio de que los delitos políticos nunca deben castigarse con la muerte, los países del Sur van más lejos, dando al delincuente político la oportunidad de salir del país. Correlativo con este derecho, existe no solamente en los países del Sur sino en todos los países de la

América Latina, el principio de dar asilo y rehusar la extradición en casos de delitos políticos. (13). No se debe confundir el derecho de opción voluntaria para salir del país con la expulsión que consiste en la necesidad de abandonar irremisiblemente el territorio dentro de un término breve.

La constitución de 1936 marcó un regreso cuando facultó al gobierno para expulsar como medida de policía a extranjeros o nacionales afiliados a las doctrinas comunista o anarquista cuando el gobierno considerase que su permanencia en el país pudiera ser peligrosa o perjudicial para el orden público o la tranquilidad social. Esta facultad que se podía aplicar sin que fueran suspendidas las garantías constitucionales fue suprimida por la última reforma constitucional, pero subsiste en el art. 37 la facultad para el gobierno en el caso de la suspensión de las garantías constitucionales de "arrestar, confinar o expulsar del territorio de la República a los individuos nacionales o extranjeros que sean contrarios al restablecimiento o conservación de la paz". Tales medidas pueden extenderse por el tiempo durante el cual exista la circunstancia que las hubiera motivado, pero no más, excepto en el caso de expulsión de extranjeros que el ejecutivo puede o no revocar.

No se puede objetar la facultad que un gobierno tiene de expulsar a los extranjeros que se mezclen en la política nacional porque para comprender bien la política de un país y poder juzgar es necesario que uno se sienta solidario y se identifique con la suerte de la nación, lo cual cuando más podría decirse de un naturalizado pero jamás de un extranjero.

Pero como Venezuela es un país que necesita inmigración, una política que asimile lo más posible los extranjeros domiciliados en el país a los venezolanos deberá solamente hacer uso de la facultad de expulsar en caso de manifiesta actuación perjudicial de un extranjero.

---

(13) La Convención sobre el Derecho de Asilo aceptada por la Sexta Conferencia Internacional Americana de La Habana de 1928 no fue ratificada por Venezuela; en 1938 habían adherido a ella 12 países latino-americanos.

Pero cosa distinta de la expulsión de extranjeros como medida policial administrativa es la expulsión de nacionales. La expulsión figura como pena corporal en las disposiciones generales del Código Penal, art. 9º, pero su mención en este código es teórica porque la parte especial del Código Penal no menciona ningún delito que haya de ser castigado con pena de expulsión, ni siquiera el de traición a la patria. Quiérese ver en esto un acatamiento tácito del precepto de moral seguido por los legisladores modernos en virtud del cual la patria, extensión de la familia, no desconoce a sus hijos. La expulsión por razones políticas prevista en el art. 37 de la constitución, no se justifica más que la expulsión penal (14). La expulsión como medida política ha sido frecuente en la América Latina. Apenas en 1937 el gobierno de Venezuela, dictó un decreto expulsando por un año a 47 individuos tenidos como "afiliados a la doctrina comunista". Esta expulsión tan impopular, tan acerbamente criticada por la opinión pública, hecha para silenciar a los líderes populares del momento, se apoyó en el hoy abolido aparte 2º del inciso VI del art. 32 de la constitución.

Como medida de emergencia durante la segunda guerra mundial fueron dictados los dos mencionados decretos que crearon en 1939 la regulación de precios y en los años siguientes varios decretos para la reglamentación del cambio de divisas, la importación y exportación de mercancías, la limitación del tránsito de extranjeros domiciliados en el país, el control de empresas de ferrocarriles y el transferimiento de ciertas propiedades. Todos estos decretos se basaron en el art. 37 (art. 36 de 1936).

Después de la última reforma constitucional tales reglamentos, en cuanto son de naturaleza económica, podrían más bien basarse en el nuevo ordinal 23º del art. 78 que atribuye al congreso la facultad de "autorizar temporalmente al Presidente de la República para ejercer determinadas y preci-

---

(14) La expulsión era una medida de los tiranos de la antigüedad; en nuestros tiempos la Alemania nacional-socialista llegó hasta la privación de la nacionalidad de enemigos políticos, sistema este último imitado en Francia por el gobierno de Pétain.

sas facultades extraordinarias destinadas a proteger la vida económica y financiera de la nación cuando la necesidad o la conveniencia pública lo requieran". Tales autorizaciones no pueden comprender una restricción de las garantías constitucionales, excepto en lo que concierne a la libertad de industria y de trabajo en que la constitución reformada admite "en circunstancias extraordinarias las medidas de orden económico que fueren necesarias para racionalizar y regular la producción, circulación y consumo de la riqueza".

Como la intervención económica del Estado se hace hoy necesaria sin que queden en peligro las instituciones constitucionales mismas, parece bien que se crease la posibilidad de medidas económicas extraordinarias fuera del caso del estado de sitio. Este último no está todavía bastante bien definido y sería lógico hacer intervenir al congreso también para las medidas del estado de sitio, cuyo alcance no tiene limitación y puede afectar casi todas las garantías constitucionales.

## CAPITULO XXX

### EL CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES

Según el principio de la separación de los poderes, los tribunales no pueden crear leyes como el pretor romano; su libertad de decisión de un caso sometido a ellos está estrictamente limitada a la aplicación de las leyes existentes. El juez no puede expresar lo que él, si fuera legislador, estimaría la solución justa de un caso concreto; el juez debe, interpretando la ley y como servidor de la ley, resolver el caso concreto conforme a las leyes vigentes y decidirlo según la voluntad expresada por el legislador. Cuando hay un conflicto entre dos leyes sobre la misma materia, tampoco puede aplicar el juez la ley que le parece más justa a él, sino debe someterse a la regla *lex posterior derogat priori*; la última voluntad expresada por el legislador prevalece.

La regla de la prevalencia de la ley posterior es una consecuencia del principio de la soberanía que permite al legislador cambiar las leyes. Cuando el legislador tiene la libertad de cambiar la constitución por la vía ordinaria de una ley, como es el caso según la constitución de Italia de 1848, no hay duda de que cada ley puede derogar la constitución (1).

---

(1) Lo mismo sucede en Venezuela con la constitución del Estado Guárico que, según la expresión acertada de Sequera, tiene el carácter de una ley orgánica modificable por la Asamblea Legislativa

Pero cuando la constitución es rígida y no puede modificarse por un simple acto legislativo, ya el legislador mismo no tiene la libertad de hacer las nuevas leyes ciñéndose a su propio criterio; el legislador debe siempre someterse a los principios generales expresados en la constitución; es lo que se llama la supremacía de la constitución rígida. Cuando el legislador peca en contra de esta supremacía, cuando hace una ley que esté en conflicto con prescripciones constitucionales, por ejemplo, con los derechos garantizados, tal disposición del legislador no deroga la constitución que sólo es modificable por el constituyente y lógicamente la ley violatoria de la constitución no puede ser válida, no debe ser aplicada ni por la administración ni por los tribunales y será deber del Poder Judicial impedir la aplicación de la ley inconstitucional.

La aplicación de esa lógica da al Poder Judicial un control no solamente sobre la administración, lo que todos admiten, sino también un control sobre la legislatura, sobre los representantes directos del pueblo. Como el derecho constitucional no es meramente una construcción lógica, sino que deben intervenir los hechos históricos y sociológicos, ha sido muy discutido si se debe o no dar a los tribunales el formidable poder de examinar la constitucionalidad de las leyes decretadas por las cámaras. El principio del control de la constitucionalidad de las leyes por los tribunales, y especialmente por la más alta corte del país, que decide en última o en única instancia, es una institución típicamente americana, institución que se explica por dos elementos: el carácter federal de las grandes repúblicas americanas y la desconfianza que existió en contra de las legislaturas.

En las constituciones de las nuevas democracias europeas creadas después de la primera guerra mundial, se encuentran disposiciones muy explícitas sobre el control de la constitucionalidad de las leyes. Ese control es una de las nuevas tendencias de las constituciones de la post-guerra, las cuales describe Mirkine-Guetzevitch en su libro "Nouvelles tendances

---

por la vía ordinaria. Carlos Sequera, "El control jurisdiccional de la constitucionalidad intrínseca de las leyes", Caracas, 1939, p. 81.

des constitutions modernes" (2). Todas esas constituciones "modernas" fueron hechas bajo la influencia de profesores de derecho que incorporaron en las nuevas constituciones de países no experimentados en la democracia las reglas teóricamente apropiadas para asegurar las garantías individuales. El proceso es paralelo a lo que sucedió en América latina en los primeros tiempos de la independencia. Los constituyentes se inspiraban en la doctrina o copiaban constituciones de otros países. El latino-americano será el primero en comprender que si las nuevas disposiciones constitucionales no llegaron a asegurar la democracia, ello se debió a la falta de tradición y educación del pueblo, condiciones indispensables de la democracia verdadera. A pesar de las mejores fórmulas insertas en la constitución austriaca, inspiradas por el Profesor Hans Kelsen, un gobierno autócrata destruyó con cañones las organizaciones obreras que defendieran sus derechos; y la constitución alemana de Weimar, inspirada por el Profesor Hugo Preuss, fue borrada por los decretos de emergencia de Hitler. Cuando España estableció en 1931 una constitución republicana y creó en 1933 un "tribunal de garantías constitucionales" sobrevino la guerra civil, la cual por contagio e intervención de las nuevas dictaduras europeas no sólo acabó con las instituciones republicanas, sino que instauró disposiciones más retrógradas que las de la monarquía constitucional que España tenía antes.

Las democracias tradicionales, Inglaterra y Francia, no conocen el control de la constitucionalidad de las leyes ejercido por un juez. En Inglaterra el Parlamento es considerado como el guardián por excelencia de las libertades constitucionales, libertades tan sagradamente observadas por tradición y costumbre que hasta hoy no se ha sentido la necesidad de fijarlas en una constitución escrita. La teoría constitucional inglesa es unánime en admitir que el Parlamento puede por cualquier ley ordinaria cambiar la costumbre y crear nuevos

---

(2) El Dr. Sequera, en su monografía "El control jurisdiccional de la constitucionalidad intrínseca de las leyes", da una descripción de estas disposiciones constitucionales abarcando en su ojeada desde Alemania y Austria hasta Rumania y Turquía.

derechos constitucionales. No hay en Inglaterra una supremacía de la constitución, ésta se basa únicamente en el respeto que tienen los representantes del pueblo inglés a la tradición constitucional y a las libertades que sus predecesores arrancaron de la mano a los reyes. En Francia se reconoce la supremacía de las leyes constitucionales que no pueden modificarse por la legislación ordinaria y por su rigidez tienen un rango superior a la legislación corriente. Pero los franceses habían hecho malas experiencias con las "compañías de justicia", los jueces reales que siempre apoyaron a la nobleza en contra del pueblo y se negaron a aplicar decretos que iban en favor de éste. Por esa desconfianza frente al Poder Judicial la constitución de 1791 dijo: "Los tribunales no pueden inmiscuirse en el ejercicio del poder legislativo, ni suspender la ejecución de las leyes". En todas las constituciones siguientes es el Parlamento y no el juez quien tiene la última palabra; la constitución consular del año VIII y la de 1852 habían dado al Senado la facultad de anular leyes anticonstitucionales, procedimiento que, sin embargo, nunca fue aplicado (3). Según la constitución francesa de 1875, el Parlamento está ligado a la constitución; si viola el respeto por la constitución lo juzgará el pueblo en las próximas elecciones.

Así se puede decir que el control judicial de la constitucionalidad de las leyes es una institución americana. Ya hemos observado que se basa en dos elementos: el elemento federal de un lado, y la desconfianza de los Parlamentos del otro. El tribunal que debe aplicar una ley siempre tiene el derecho de examinar si lo que pretende ser ley ha sido constitucionalmente expedido y promulgado. Si la constitución prescribe que cada ley debe ser votada por dos cámaras y falta el acuerdo de una de ellas, no se trata de una ley constitucional y el tribunal no puede aplicar el acto a pesar de que se haya promulgado, porque no es ley. Este control, que

---

(3) Véase Esmein, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, 6<sup>a</sup>. ed., 1914, p. 600.

se llama el control formal o extrínseco de las leyes, lo tienen los tribunales en todo país constitucional (4).

En el Estado Federal hay la legislatura nacional y las legislaturas de los estados-miembros. Aquí se impone examinar si el legislador fue competente para legislar, según la constitución. Este control ya no es meramente formal. No se examina el procedimiento técnico y formal de votación y publicación. Se examina si la materia entra en la competencia de la legislatura respectiva y ya tenemos un examen material con respecto a la competencia. Todos los estados federales admiten este control judicial para las leyes de los estados-miembros; pero no siempre se admite el control para las leyes federales, de manera que si la legislatura federal sobrepasa su competencia legislando sobre una materia reservada a los Estados, los tribunales deben aplicar la ley federal a pesar de su inconstitucionalidad. Cuando se da a los tribunales el derecho de examinar si los estados-miembros tenían la facultad de legislar sobre una materia, se está a un paso de dar al juez la facultad de examinar si la materia reglamentada por una ley estatal lo ha sido en concordancia con los principios y garantías de la constitución nacional. En este último caso tenemos un control material completo de la constitucionalidad de una ley que se llama control intrínseco. La constitución de México da un ejemplo de control intrínseco de la legislación federal y estatal, control que se descompone en dos elementos: el control de la competencia de los legisladores—elemento federal—y el control de la correcta aplicación de la constitución, elemento de control material que emana de la desconfianza hacia el Parlamento, típico en toda la América. El art. 101 de la constitución de México de 1857, idéntico al art. 103 de la constitución vigente de 1917, dice: “Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales.

---

(4) Para Francia véase Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, 2ª. ed., 1924, t. IV, p. 633.

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulnere o restrinjan la soberanía de los Estados.

III. Por las leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal”.

El elemento federal se expresó aquí, bajo las cifras II y III. Se trata de la demarcación de competencias del legislador federal y de las legislaturas de los estados. La cifra I del artículo reproducido de la constitución mexicana es la protección de las garantías de la constitución federal contra infracciones cometidas por cualquier legislador, federal o estatal, es el elemento de la supremacía del control judicial sobre el Parlamento.

El control de la constitucionalidad de las leyes tiene su origen en los Estados Unidos. La constitución no es explícita a este respecto. El artículo III, sección 2, se contenta con decir que “el poder judicial se extenderá a todos los casos, de derecho y de equidad, que surjan con motivo de esta constitución, de las leyes de los Estados Unidos y de los tratados celebrados o que se celebraren, por su autoridad.”

Minuciosas investigaciones hechas por historiadores americanos han tratado de comprobar que la mayoría de los representantes de la Convención de Filadelfia eran partidarios del control judicial de la constitucionalidad de las leyes; si tienen razón los investigadores, parece que la Convención no se atrevió a expresar esa opinión en la constitución por razones políticas. Debieron pensar que la creación abierta de un Poder Judicial federal fuerte pudiera impedir la aceptación del proyecto de constitución por los estados celosos de su autonomía y dejaron a la jurisprudencia la interpretación de la vaga cláusula de la constitución. Ninguna sentencia de tribunal americano ha sido más citada que la sentencia que dictó en 1803 el presidente de la Corte Suprema, Marshall, en el caso de *Marbury v. Madison*. En ella estableció Marshall el principio a virtud del cual el juez puede decidir sobre conflictos entre una ley y la constitución y considerar como nula “una ley de la legislatura repugnante a la constitución” (5). Esta

---

(5) En el caso concreto fue anulada una disposición del “judiciary act” de 1789 que quería dar jurisdicción original a la Corte Su-

sentencia obtuvo su fama solamente mucho después; pasaron más de cincuenta años antes de que la Corte Suprema declarase otra vez inaplicable una ley federal por ser repugnante a la constitución. Otro caso célebre decidido bajo la presidencia de Marshall en 1819, fue el caso del Dartmouth College; en este caso la Corte declaró inválidas tres leyes del Estado New Hampshire porque violaban la libertad de contratos garantizada por la constitución federal. Este caso no se limita al elemento puramente federal, en el sentido de examinar la competencia del legislador del Estado respecto a la materia y con él se inició una larga jurisprudencia para asegurar la aplicación uniforme de los principios de la constitución federal por las legislaturas de los estados.

En la constitución argentina de 1860 el elemento federal del examen constitucional de las leyes fue fijado en el artículo 31, el cual dice: "Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso, y los tratados con las potencias extranjeras, son la ley suprema de la Nación, y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes y constituciones provinciales". La misma constitución recogió en su artículo 100 la cláusula general de la constitución de Estados Unidos que "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..., y por los tratados con las naciones extranjeras". La ley N° 48 sobre jurisdicción y competencia de los tribunales nacionales del 14 de setiembre de 1863 estableció la supremacía de la constitución ante las leyes nacionales en su art. 21 (6) y la Corte Suprema no vaciló en aceptar entera-

---

prema, para emitir *writs de mandamus* contra funcionarios públicos de los Estados Unidos, sin estar esta atribución de la Corte Suprema expresamente mencionada en la constitución.

(6) El texto del art. 21 es el siguiente: "Los tribunales y jueces nacionales, en el ejercicio de sus funciones, procederán aplicando la constitución como ley suprema de la Nación, las leyes que haya sancionado o sancione el Congreso, los tratados con naciones extranjeras,

mente los principios establecidos por la Corte Suprema de Estados Unidos, del examen constitucional de las leyes, sean éstas nacionales o de las provincias. Refiriéndose a la ley N° 48 dijo la Corte Suprema argentina: "Es elemental en nuestra organización constitucional la atribución que tienen y el deber en que se hallan los tribunales de justicia de examinar las leyes en los casos concretos que se traen a su decisión, comparándolas con el texto de la constitución, para averiguar si guardan o no conformidad con ésta, y abstenerse de aplicarlas si las encuentran en oposición con ella, constituyendo esta atribución moderadora uno de los fines supremos y fundamentales del poder judicial nacional, y una de las mayores garantías con que se ha entendido asegurar los derechos consignados en la constitución contra los abusos posibles e involuntarios de los poderes públicos" (7).

En el derecho constitucional argentino siempre se ha prestado gran atención a la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos y los tratados y monografías argentinos suelen contener en el índice una lista de los fallos citados entre los cuales se encuentran fallos de la Corte Suprema argentina y sentencias de la Corte Suprema de Estados Unidos. Pero la Corte argentina no ha caído en una dependencia ciega de la jurisprudencia de Estados Unidos. A este respecto dice Bielsa: "La Corte Suprema ha sido poderosamente influida en el modelo y los antecedentes de Estados Unidos, pero ha mantenido el admirable equilibrio latino, que

---

las leyes particulares de las provincias, las leyes generales que han regido anteriormente a la nación y los principios del derecho de gentes, según lo exijan respectivamente los casos que se sujeten a su conocimiento en el orden de prelación que va establecido". Parece discutible la tesis expresada en esa ley según la cual los tratados con naciones extranjeras aprobados por el Congreso no derogan las leyes anteriores ni están en un rango igual con ellas. La inserción de los principios del derecho de gentes como fuente de la legislación nacional es también discutible; esto demuestra el peligro de legislar sobre principios de la dogmática jurídica.

(7) Fallos de la Corte Suprema nacional, t. 33 p. 194 (1888); t. 153, p. 303 (1928), citados en González Calderón "Derecho Constitucional Argentino", 3ª. ed. 1931, t. I, p. 478.

nos ha salvado del empirismo casuístico y de las meras abstracciones lógicas". Según Bielsa "la doctrina de la Europa continental ha demostrado la superioridad de las construcciones jurídicas sobre las fórmulas políticas vacuas" (8).

En Venezuela el elemento federal del examen constitucional de las leyes de los Estados se estableció con prioridad a la atribución del control de la constitucionalidad de las leyes nacionales.

El art. 113, ord. 8, de la constitución de 1858, atribuyó a la Corte Suprema la facultad de "declarar la nulidad de los actos legislativos sancionados por las legislaturas provinciales, a petición de cualquier ciudadano, cuando sean contrarios a la constitución". Esta disposición de la constitución centro-federal de 1858 no fue reproducida en la constitución federal de 1864. Se quitó la acción popular de "cualquier ciudadano" y el art. 89, ord. 9, atribuyó a la Corte Suprema solamente la facultad de "declarar cuál 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". Esta disposición fue repetida sin modificación en las constituciones de 1874, 1881 y 1891. Según esta disposición la Corte interviene solamente cuando hay conflicto de una ley de un Estado con la ley de otro Estado, de ley nacional con otra ley nacional, o de ley de un Estado con una ley nacional. Falta aquí la facultad para la Corte de examinar el conflicto de una ley de un Estado con la constitución nacional; solamente si una ley del Estado reglara la misma materia que una ley nacional debiera intervenir la Corte Federal para decidir el conflicto. Pero esta limitación existe solamente en apariencia. Según las bases de la Unión que establece la constitución de 1864, los Estados se obligan "a cumplir y hacer que se cumplan y ejecuten la constitución y leyes de la Unión..." (art. 13, ord. 11). En consecuencia a esta disposición, la Corte Federal desde su establecimiento en 1864 siempre se consideró competente para anular leyes de los Estados contrarias a la constitución nacional.

---

(8) Rafael Bielsa, "La Protección constitucional y el recurso extraordinario", 1936, p. 16.

Un fallo de 22 de agosto de 1864 pronunció la nulidad de una ordenanza distrital que había fijado el precio para la venta de carne, pan y otros víveres por ser tal regulación de precios contraria a las garantías constitucionales de propiedad y de libertad de industria (9).

En una sentencia del 18 de noviembre de 1873 la Corte Federal declaró improcedente la coexistencia de impuestos iguales del Estado y de los municipios porque consideró la doble imposición "contraria al espíritu de la constitución federal" (9<sup>1</sup>).

En una sentencia del 12 de julio de 1881 la Corte dijo expresamente 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" (10).

Faltó en la constitución de 1864 la competencia de la Corte Federal de examinar la constitucionalidad de las leyes emanadas del Congreso nacional. Las constituciones de 1864 y las de 1874, 1881 y 1891 previeron el caso de que el Congreso decretara leyes anticonstitucionales, pero dio en contra de tal transgresión no un control judicial sino un remedio político que consistió en la consulta de las legislaturas de los Estados por parte del ejecutivo. Este procedimiento, llamado por Sequera (11) "referendum indirecto", dependió de las siguientes condiciones: 1<sup>o</sup>) era necesario que el ejecutivo hubiera sostenido verbalmente por un ministro en el Congreso la inconstitucionalidad de un proyecto de ley y el proyecto hubiera sido sancionado a pesar de esta protesta del ejecutivo; 2<sup>o</sup>) que el ejecutivo federal completamente libre en su decisión

---

(9) (Primer) Libro de Actas de la Corte Federal, original manuscrito en los archivos de la Corte, p. 25.

(9<sup>1</sup>) Acuerdos y sentencias de la Alta Corte Federal, compilados de orden del Ilustre Americano, general Guzmán Blanco, Caracas, 1875, p. 206. Pablo Ruggeri Parra, *La Supremacía de la Constitución y su Defensa*, Caracas, 1941, p. 153.

(10) Memoria de la C. F. de 1882, p. 292; Ruggeri, *Supremacía*, p. 153.

(11) Sequera, *Obra citada*, p. 10.

hubiera decidido someter la cuestión de la inconstitucionalidad de la ley respectiva al arbitrio de la legislatura de los Estados; 3º) que la mayoría de las legislaturas, cada Estado representado por un voto, hubiera objetado la ley respectiva. Solamente si estas tres condiciones estaban cumplidas, la ley era anulada; la comprobación debía hacerse por la Corte Federal a quien tocaba confirmar la suspensión de la ley. Como la confirmación de la Corte era puramente formal, se trató evidentemente no de una decisión jurídica sino de una decisión política operante sólo cuando el ejecutivo federal buscó las maneras de oponerse al Congreso pidiendo para eso la ayuda de los Estados. Los Estados no eran libres de intervenir sin que antes lo hubiera decidido el ejecutivo federal y por eso no se trata de un verdadero referendun.

En México la constitución de 1847 había creado un remedio todavía más típicamente político para el control de la constitucionalidad de la obra legislativa del Congreso federal y de las asambleas de los Estados. La mayoría de las legislaturas de los Estados podía anular una ley del Congreso federal y éste por su parte podía anular leyes de las Asambleas estatales. En el informe sometido al constituyente de 1856 ese procedimiento político fue criticado así: "La ley de un Estado cuando atacaba la constitución o las leyes generales se declaraba nula por el Congreso, y la Ley de éste, reclamada como anticonstitucional, se sometía al juicio de la mayoría de las Legislaturas. En cualquier caso era una declaración de guerra de potencia a potencia, y esta guerra venía con todos sus resultados, con sus más funestas consecuencias. Unas veces las leyes o actos de los Estados se sobreponían a la autoridad federal y otras el Poder de la Unión hacía sucumbir al del Estado: en uno u otro extremo quedaba siempre desairada y envilecida una de las dos autoridades, sancionando la discordia y hasta decretando inevitablemente la guerra civil" (12).

En el Estado Federal, si se quiere crear un control de la constitucionalidad de las leyes nacionales, este control debe ser sometido a un tribunal, porque solamente el tribunal apli-

---

(12) Citado por Moreno, "Tratado del Juicio de Amparo", México, 1902, p. 17.

cará criterios jurídicos y no criterios de conveniencia política. En Venezuela se estableció este control judicial de la legislación nacional en la constitución de 1893 y existe desde entonces. El art. 17 de la constitución de 1893 decía: "Los derechos reconocidos y consagrados en los artículos anteriores (garantías) no serán menoscabados ni dañados por las leyes que reglamenten su ejercicio, y las que esto hicieren serán tenidas como inconstitucionales y carecerán de toda eficacia". Este artículo contiene la protección de las garantías contra una limitación de parte del legislador. El art. 110 de la misma constitución atribuye a la Corte Federal la facultad de anular cualquier ley inconstitucional, no solamente las que violen los derechos garantizados, con estas palabras de su ordinal 8: "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 esta constitución".

Según esta disposición se podía anular una ley nacional o una ley de los Estados que violaran la constitución (13). El control de la legislación de los Estados se extiende también a las ordenanzas de las municipalidades. Lo que confirma expresamente el art. 128, ord. 9 de la constitución actual que dice que es atribución de la Corte Federal la de "declarar la nulidad de las leyes nacionales, de los Estados o municipalidades cuando colidan con la constitución de la República". La constitución de Venezuela no fija un plazo para hacer examinar la constitucionalidad de una ley, de manera que una demanda de nulidad puede ser dirigida a la Corte desde el primer día de la promulgación hasta su derogación eventual por una ley posterior, y no habrá prescripción de la demanda

---

(13) Un poco más clara era la redacción del art. 96 del proyecto de constitución del 26 de junio de 1891, ordinal 8, que dio a la Corte la facultad de "Declarar cuál sea la ley, decreto o resolución que deba regir cuando se hallen en colisión las nacionales entre sí, o éstas con las de los Estados, o las de los mismos Estados, y suspender la ejecución de cualquiera de ellas que colida con la Constitución Nacional".

de nulidad. (14). Un plazo de trece meses existe solamente para la acción y declaración de nulidad de actos administrativos que sean inconstitucionales y ese plazo no vale si el acto administrativo viola principios fundamentales (art. 128, ord. 11 de la constitución). Según la ley orgánica de la Corte Federal y de Casación y según su práctica se trata de una acción popular que puede emanar de cualquier ciudadano, lo que corresponde a la mente de la constitución que no lo dice *expressis verbis*. Las reglas generales de procedimiento admiten la legitimidad de toda persona interesada en la existencia o inexistencia de un derecho para demandar la nulidad de éste. Como una ley siempre es válida *erga omnes* se debe considerar cualquier persona domiciliada en el Estado o la municipalidad donde se decretó el acto legislativo atacado, como interesada en el examen de su constitucionalidad. La Corte ha ido todavía más lejos al admitir acciones en declaración de nulidad de constituciones estatales intentadas por venezolanos domiciliados en Caracas, sin examinar si ellos caen bajo la jurisdicción del Estado respectivo. Así la Corte facilita la acción popular, la cual es también favorecida por el hecho de que el procedimiento es completamente gratuito, si se exceptúa el uso del papel sellado. La acción popular, abierta a cualquier ciudadano o mejor dicho a cualquier habitante del país, tiene una gran ventaja ante el sistema de Estados Unidos y Argentina. En estos países la nulidad solamente puede ser sostenida ante los tribunales en un caso concreto en el cual se aplica la ley y pueden pasar años antes de que un caso se presente a la Corte Suprema que decide en apelación; así du-

---

(14) En una sentencia de 22 de setiembre de 1924, M. de 1925, p. 101, Ruggieri, p. 157, la Corte Federal declaró *después de 20 años de validez* la nulidad del art. 15 de la ley de 8 de abril de 1904 que crea la Academia Nacional de Medicina en la parte que dice que los cargos de Secretario y de Bibliotecario serán perpetuos. La argumentación de la Corte según la cual la perpetuidad de estos cargos puramente científicos violaba "la letra y el espíritu" de los artículos 14 y 22 (igualdad) de la constitución de 1922, era aparentemente una complacencia a Juan Vicente Gómez, quien quiso destituir al eminente científico Dr. Luis Razzetti, que se destacó por su independencia, lo cual no puede decirse de los jueces que dictaron la sentencia.

rante años puede existir inseguridad sobre la validez de una ley. Otra diferencia es que en estos países la Corte se contenta con no aplicar la ley atacada en el caso concreto sin declararla nula y hay la posibilidad, escasa en la práctica, de que la Corte cambie la jurisprudencia. En Venezuela los artículos que la Corte considera como inconstitucionales se declaran formalmente y para siempre nulos.

La consecuencia lógica del precepto constitucional que faculta a la Corte Federal para declarar en forma irrevocable y contra todos, la nulidad de disposiciones legales que hubiera encontrado inconstitucionales, es que, al revés, cuando la Corte Federal hubiera rechazado una demanda de nulidad y encontrado constitucional una disposición impugnada, tal decisión también es irrevocable. En interés de la unidad de la justicia se debe admitir que una vez negada una demanda de nulidad de una disposición legal impugnada ante la Corte Federal, tal decisión agotará el derecho de pedir la nulidad y en adelante ni los tribunales en aplicación del art. 7 del Código de Procedimiento Civil ni la Corte Federal misma podrán entrar otra vez en el examen de la constitucionalidad. En este sentido se pronunció el Juzgado de 1ª Instancia en lo Mercantil del Distrito Federal en sentencia de 21 de abril de 1942 (15), en el juicio Banco Central contra Banco Venezolano de Crédito. Con referencia a esta sentencia dice el profesor Sánchez Román: "El juzgador de instancia concluye con acierto que rechazada la demanda de nulidad de la ley en el juicio de inconstitucionalidad por sentencia de la Corte Federal no es permitido a los tribunales ordinarios excusar la aplicación de la misma ley por idéntico motivo de supuesta colisión con los mismos preceptos constitucionales que ya fueron cotejados satisfactoriamente con la ley secundaria en aquel juicio absoluto" (16).

---

(15) Véase la sentencia referida en "Boletín del Banco Central de Venezuela", mayo de 1942, p. 56.

(16) "La obligatoriedad de los artículos 86 y 87 de la Ley de Banco Central, Dictámenes publicados por el Banco Central", Caracas, 1945, p. 100.

El efecto que tienen las sentencias positivas o negativas de la Corte Federal en los recursos de nulidad de disposiciones legales obligará a la Corte a profundizar sus decisiones y a examinar *ex officio*, antes de negar la colisión de una ley con la constitución, todos los argumentos que pueden inducirse y no solamente los argumentos contenidos en el expediente del recurrente accidental. Pero a nuestro parecer la Corte Federal fué demasiado lejos cuando declaró en una sentencia de 2 de julio de 1940 (17) que el recurrente no puede retirar su recurso, "porque juzga la Corte que son de orden público o de acción pública las demandas en referencia, procediendo, por tanto, su consideración y determinación aun de oficio". Tampoco parece admisible que la Corte declare la nulidad de una ley sin existir demanda que lo pida. Así parece incorrecto que cuando un recurrente pidió la nulidad de una sentencia dictada por la Oficina del Trabajo por pretendida inconstitucionalidad del art. 27 de la Ley del Trabajo, la Corte Federal no se contentó con anular la sentencia de la Oficina del Trabajo impugnada por inconstitucionalidad, sino dijo al mismo tiempo *ultra petita partium*: "Es nulo de absoluta nulidad lo dispuesto en las letras *b* y *c* del artículo 27 de la Ley de Trabajo y así se pronuncia" (18).

En los últimos años se ha introducido en la jurisprudencia de la Corte Federal la práctica de admitir la acción de nulidad en contra de un proyecto de ley votado por el Congreso, una Asamblea legislativa o un Concejo Municipal, antes de su promulgación e intentada por la persona encargada de promulgar el proyecto. En sentencia del 28 de diciembre de 1937

---

(17) M. 1941, t. I., p. 192.

(18) Sentencia de 15 de enero de 1938, M. 1939, t. I, p. 137. No es objetable que la Corte Federal haya, en sentencia de 17 de marzo de 1942, M. 1943, t. I, p. 139, anulado el art. 84 de la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación de 1941 por colidir con el art. 86 de la misma ley. Al control de la colisión de leyes entre sí se aplican los mismos principios que rigen en los casos de control de constitucionalidad; pero en el caso particular se justifica que la Corte haya procedido *ex officio*, porque la antinomia de las dos disposiciones en pugna obstaculizaba su trabajo; aquí ella puede excepcionalmente considerarse como el recurrente interesado.

(19) la Corte, al examinar un proyecto de ordenanza del Consejo Municipal impugnado por el Gobernador del Distrito Federal, dijo: "Sería jurídicamente paradójico o contraproducente — y esto 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". En una sentencia del 22 de diciembre del mismo año (20), la Corte dijo respecto a un proyecto de ley del Congreso al cual el Presidente de la República no había puesto el ejecútese, solicitada su nulidad por el Procurador General: "Además, resultaría... 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 su 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". (Se trató de una donación de ejidos a una municipalidad). Bajo el régimen de la constitución de 1936 esta jurisprudencia se ha criticado como inconstitucional. "Los poderes ejecutivos", dice Ruggeri (21), "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". La controversia ha sido solucionada por la última reforma de la constitución, art. 91, según el cual el Presidente, después de haber vanamente objetado un proyecto de ley como inconstitucional ante las Cámaras, puede someter el proyecto a la Corte Federal; en este caso la Corte debe decidir de la constitucionalidad del

---

(19) M. 1938, t. I, p. 388; Ruggeri, *Supremacía*, p. 69.

(20) M. 1938, t. I, p. 381; Ruggeri, *Supremacía*, p. 64.

(21) Ruggeri, obra citada, p. 49.

proyecto en el término de diez días y si el acto legislativo no se declara inconstitucional, el Presidente está obligado a promulgarlo dentro de cinco días después de ser dictada la sentencia. Esta disposición que obliga a la Corte a un procedimiento rápido evita el peligro mencionado por Ruggeri de que el Poder Ejecutivo abuse del recurso de inconstitucionalidad para evitar la ejecución de un acto legislativo, por ejemplo, un acto que reduzca el período presidencial. Sin que la constitución lo diga expresamente, se debe entender el art. 91 en el sentido de que también para la formulación del recurso ante la Corte Federal el Presidente debe observar un término de cinco días, lo que es el término de promulgación después de que la Cámara haya rechazado el veto (art. 89, aparte 2). Con esta interpretación el art. 91 es un sensato complemento del sistema venezolano según el cual cualquier ciudadano puede someter una ley desde su promulgación al examen de la Corte Federal, cuanto a su constitucionalidad. Si el control de la constitucionalidad de una ley solamente se permite a los tribunales cuando la ley debe aplicarse a un caso concreto, como en Estados Unidos y México, el presidente no puede impedir la promulgación de un proyecto de ley que él considere anticonstitucional. En Estados Unidos un proyecto de ley al cual el presidente no le ponga el ejecútese dentro de diez días adquiere automáticamente y sin la firma del presidente, su vigor legal. De México, Lanz-Duret dice lo siguiente: "Nosotros creemos que el Presidente no debe rehusarse a promulgar las leyes, aun cuando esté convencido de que algunas de ellas son violatorias de la Constitución. La constitucionalidad de los preceptos legislativos no corresponde calificarla al Ejecutivo Federal, sino que, conforme al texto expreso de nuestra misma constitución, sólo es facultad privativa del Poder Judicial de la Federación" (22).

Ya hemos dicho que el sistema venezolano, como el de Colombia, que admite la anulación de una ley anticonstitucional en abstracto y *erga omnes*, es preferible al sistema de los Estados Unidos que crea un período de incertidumbre has-

---

(22) Lanz-Duret, Derecho constitucional mexicano, 3a. ed., 1936, p. 282.

ta que se presente un caso concreto que deberá pasar por todas las instancias antes de llegar a la Corte Suprema. La Corte Federal caracterizó sus decisiones bajo el sistema venezolano como "*disposiciones complementarias de la constitución y leyes de la República*" (23) y dijo que estas decisiones "entran a formar una legislación especial emergente del *poder constituyente secundario* que en tales materias ejerce este alto tribunal" (24). Esta teoría de la Corte puede apoyarse en un autor tan prestigioso como el publicista francés Géný, quien dice que el control judicial de la constitucionalidad es una "institución casi legislativa" y agrega: "Un organismo que tenga el poder de anular las leyes *erga omnes* no sería judicial sino un órgano político, un cuerpo de control y de equilibrio político, a pesar de que se le daría apariencia de Poder Judicial, sería una asamblea política, agregándose a las otras para controlarlas y detener acaso su acción, asamblea que no tendrá fin ni función estrictamente judicial" (25). Lo que dice Géný aquí recuerda el *cuarto poder* de Benjamín Constant y el *poder moral* en el proyecto de la constitución de Angostura y sirve a Géný de argumento para desalentar a sus lectores franceses de la introducción del control judicial de la constitucionalidad; es una desnaturalización del concepto americano de control que debe ser rechazada. El control del juez americano no es ni legislativo ni casi legislativo. Ya Géný reconoce que la autoridad de control no puede crear derecho, por ser ésta función esencial del legislador, sino se limita a detener o impedir una creación del poder legislativo. Pero hay más: el rey que niega su sanción a una ley o si se quiere el presidente de los Estados Unidos que veta un proyecto de ley, tienen ambos un verdadero poder discrecional, juzgan de la conveniencia política de la ley; el juez investido del control de constitucionalidad solamente examina si una ley está con-

---

(23) Sentencia del 21 de marzo de 1939, M. 1940, t. I, p. 173; Ruggeri, obra citada, p. 131.

(24) Sentencia del 14 de agosto de 1940, M. 1941, t. I, p. 228.

(25) Géný, *Science et technique en droit privé positif*, vol. IV, citado por Eisenmann en "La justice constitutionnelle et la Haute Cour constitutionnelle d'Autriche", París, 1928.

forme con los principios expresados en la constitución y a pesar de encontrar la ley inoportuna u odiosa, no podrá anular la si ésta no viola los principios constitucionales. El hecho de que en Venezuela la anulación pronunciada por el juez es válida no solamente entre los litigantes sino universalmente *erga omnes*, es la consecuencia del hecho de que la ley anulada se dirigía a todos. Pero la anulación por la Corte no es un acto constitutivo sino una declaración de que el acto legislativo nunca era ley, pues estaba viciado *ab origine*. Ya antes de que la Corte Federal haya declarado la nulidad, los jueces de primera instancia no deben aplicar la ley inconstitucional, lo que comprueba el carácter puramente judicial y no legislativo del control de la constitucionalidad por parte de la Corte Federal. La limitación del concepto de control al terreno puramente judicial es de suma importancia y tiene las consecuencias siguientes: 1º La Corte solamente puede anular una ley como inconstitucional si está convencida de que la asamblea legislativa ha abusado de sus facultades, ha decretado un acto legislativo que está en contradicción manifiesta con la constitución. 2º La Corte nunca puede examinar si un acto legislativo es oportuno, sabio o eficaz, y debe estrictamente limitar su control a la concordancia con la constitución.

El primer principio se puede considerar como una transposición analógica al derecho constitucional del principio del derecho penal *in dubio pro reo* y de la presunción de *bona fides* en el derecho civil: se debe presumir que el Poder Legislativo, coordinado y no subordinado al Poder Judicial, ha obrado correctamente y en observancia de la constitución; la Corte solamente puede anular el trabajo legislativo si su inconstitucionalidad está fuera de duda. Se debe evidenciar claramente una violación de una disposición positiva de la constitución, no es suficiente que un acto legislativo esté "contra el espíritu de la constitución", como dijo la Corte en 1873 (26). El control judicial de la constitucionalidad debe en primer lugar proteger las libertades garantizadas a los ciudadanos; unas

---

(26) Véase la ya citada sentencia del 18 de noviembre de 1873, acuerdos y sentencias 1870-1875, p. 206.

constituciones, como la de México, limitan expresamente el control de la constitucionalidad a la violación de garantías constitucionales. Los representantes del pueblo en el Congreso son los llamados en primer término a vigilar los derechos garantizados a éste y antes de dictar una nueva ley examinar si ella respeta los principios dominantes de la constitución. Cooley dice que "la Corte que declara inconstitucional una ley debe necesariamente sondear el mismo terreno que ya ha sido sondeado por el departamento legislativo cuando éste decidió acerca de la posibilidad de hacer la ley y al anular la ley debè contrariar la decisión del coordinado departamento legislativo. La tarea es por eso muy delicada y debe ser asumida solamente con reserva y suma prudencia" (27). "Los tribunales examinarán la cuestión (de inconstitucionalidad de leyes) con gran precaución y nunca declararán nula una ley si la nulidad e invalidez del acto no están fuera de duda a juicio de ellos. Cualquier duda que subsista debe ser solucionada en favor de la actuación legislativa y el acto debe ser sostenido" (28).

La segunda limitación del control judicial es la exclusión de todas las consideraciones de política legislativa, de conveniencia, de oportunidad, y hasta de justicia que son únicamente admisibles tratándose del legislador. Debe limitarse el juez a comparar con la constitución la ley sometida a su examen y admitir ésta si la estricta interpretación del texto constitucional no la excluye. La Corte Suprema de los Estados Unidos ha repetido cien veces que no se preocupa de la política, sabiduría o utilidad de la legislación, que la Corte ni aprueba ni condena una política legislativa, que su delicada y difícil función es la de averiguar y declarar si la legislación está en acuerdo o en desacuerdo con las disposiciones de la constitución, y que finaliza su misión una vez hecha tal averiguación. Ya en 1825 dijo el presidente de la Corte Suprema Marshall: "El legislador hace y el juez construye la ley". En 1882 la Corte dijo: "Para protegerse contra una legislación injusta o impropia dentro de los límites de los reconocidos poderes legis-

---

(27) Cooley, "Constitutional Limitations", 8ª. ed., 1927, t. I, p. 334.

(28) Cooley, obra citada, t. I, p. 371.

lativos, el pueblo debe dirigirse a las urnas y no a los tribunales" (29). En una sentencia que concierne a la ley contra los trusts (1890, Sherman Act), la Corte dijo en 1896: "Nos piden leer en la ley por vía de legislación judicial una excepción que no ha sido puesta allá por el departamento legislativo del gobierno y lo piden basándose en la teoría de que la inoportunidad de tal legislación es tan evidente que no se puede suponer que el Congreso haya intentado lo que expresó en el lenguaje usado por él. Esto no lo podemos y no lo debemos hacer... Si la ley debiera ser leída como la solicitan las partes, el Congreso es el cuerpo para enmendarla y no la Corte en un procedimiento de legislación judicial que de ninguna manera podría justificarse" (30).

Tan a menudo como han sido repetidos estos principios por la Corte Suprema, con la misma frecuencia ha pecado ella contra esos principios. La Corte Suprema no ha vacilado en declarar la inconstitucionalidad de leyes con una interpretación rebuscada del texto constitucional, interpretación que le imputó intenciones que nunca había tenido el constituyente. Muchas de estas decisiones fueron tomadas con una mayoría de un solo voto y en contra de una jurisprudencia ya establecida, lo que demuestra que el principio de no anular un acto legislativo siempre que subsista cualquier duda en favor del legislador, no era operante.

Cuando la famosa sentencia *Standard Oil Company of New Jersey v. U. S.* de 1910 (31) derogó virtualmente la ley Sherman, el juez Harlan dijo en un voto salvado: "La Corte por su decisión no solamente ha trastocado la interpretación de la ley establecida desde mucho tiempo, sino ha usurpado las funciones constitucionales del departamento legislativo del gobierno... Hay en nuestro país una tendencia muy pernicioso a lograr enmiendas de la constitución y de actos legislativos por el solo medio de argumentación judicial, lo que equi-

---

(29) Véase éstas y similares citas en "The Constitution of the United States of America, annotated", Senate Documents, 1938, p. 102-103.

(30) *U. S. v. Trans-Missouri Freight Association*, 166 U. S. 290.

(31) 221 U. S. 1.

vale a un golpe a la integridad de nuestro sistema de gobierno y finalmente va a ser peligroso para todos". Otro célebre juez de la Corte Suprema, Wendell Holmes, dijo en 1896: "Los verdaderos motivos de decisión son consideraciones de política y de ventaja social y es vano suponer puedan obtenerse soluciones por pura lógica y por principios generales de ley que nadie discute" (32). El mismo juez ha dicho en 1929 que apenas podía descubrir "otro límite que el cielo" a las presentes facultades de la Corte Suprema para desautorizar las leyes estatales "que a la mayoría de esta Corte por cualquier razón le parezcan indeseables" (33).

La jurisprudencia de la Corte Suprema ha conducido a una verdadera lucha entre el Poder Judicial y el Congreso y se ha hablado del "gobierno de los jueces". La fuerte ingerencia del Poder Judicial en las cuestiones políticas y sociales ha sido vehementemente criticada y se puede decir que ha descreditado por completo en Europa el sistema americano del control judicial de la constitucionalidad de las leyes (34). Historiadores de la constitución en los mismos Estados Unidos como Corwin y Commager, han corroborado esta crítica con una investigación minuciosa de la influencia del control judicial en el desarrollo político de los Estados Unidos. Commager llega a la siguiente conclusión: "La revisión de las sentencias pronunciadas durante siglo y medio no revela un solo caso en el cual la Corte Suprema haya protegido la libertad de palabra, prensa o reunión contra ataques del Congreso. No revela ningún ejemplo en que la Corte hubiese intervenido en favor de los desaventajados — el negro, el extranjero, las mujeres, los niños, los obreros, los arrendatarios—. Muestra al contrario que la Corte intervino con eficacia y reiteradamente con el fin de paralizar los esfuerzos del Congreso por liberar a los esclavos, garantizar a los negros los derechos ciudadanos, proteger a los obreros, prohibir el trabajo de los niños,

---

(32) 167 Mass. 92.

(33) 281 U. S. 586.

(34) Véase Hauriou, Principios de Derecho Público y Constitucional, trad. esp., Madrid, 1927, p. 339 ss.

asistir a los campesinos en apuro y democratizar el sistema de impuesto. No son las cortes sino el Congreso el que emerge de este análisis como instrumento para la realización de las garantías de los derechos individuales” (35).

Este juicio se refiere a las sentencias de la Corte que anulan leyes del Congreso nacional. El balance de la jurisprudencia cuanto a revisión de leyes de los Estados es un poco más favorable. Casos hay en que la Corte Suprema llegó a proteger derechos individuales, como la libertad de reunión y asociación o la libertad de enseñanza contra leyes restrictivas de las asambleas legislativas estatales. Pero también hay muchos casos en que la Corte Suprema declaró inválidas disposiciones sociales de las legislaturas estatales como las de la legislación del trabajo y la regulación de tarifas de los Servicios Públicos.

Como el caso de Dred Scott (1857) no podía impedir la abolición de la esclavitud después de la guerra de secesión, tampoco ha podido impedir el triunfo final del progreso la serie de sentencias antisociales que siguieron después. Pero se puede decir que ha retardado mucho la realización de reformas de la legislación en favor del pueblo. A veces se ha necesitado una enmienda de la constitución, que en Estados Unidos es un proceso muy largo y complicado; a veces se ha tenido que esperar una renovación del cuerpo de la Alta Corte. La actitud reaccionaria de la Corte Suprema se explica en parte por el principio de la inamovilidad de los jueces que envejecen en su cargo vitalicio y no marchan con el tiempo. Cuando desde 1933 la Corte anuló sistemáticamente la legislación del New Deal con la cual el Congreso, guiado por Roosevelt, quiso combatir la terrífica crisis económica, el presidente Roosevelt trató de rejuvenecer la Corte con una reforma de la ley orgánica de ésta, permitiendo el nombramiento de jueces adicionales para los magistrados que no dimitieran a la edad de 70 años. Esta reforma fue rechazada con la tesis de que el Poder Judicial debe ser apolítico y que no se podía admitir el nombramiento de sus partidarios que Roosevelt intentaba ha-

---

(35) Commager, "Majority Rules and Minority Rights", New York, 1943, p. 55.

cer (36). A esta tesis se debe contestar que en Estados Unidos el Poder Judicial fue el primero en salir de la reserva impuesta a la dignidad del juez para entrar en la lucha política. El juez, cuya profesión se funda en abstracciones, no es idóneo para determinar el rumbo político del gobierno. Quizás es inevitable que el juez investido del poder de anular leyes del Congreso sucumba a la tentación de aplicar al examen de la constitucionalidad un criterio político o sus opiniones personales de partidario. En este caso sería quizás mejor dejar la interpretación de la constitución enteramente en manos de la Legislatura, como se hace en Francia y como lo hicieron las primeras constituciones de Venezuela desde 1830 (37). En Suiza el Tribunal Federal puede examinar la constitucionalidad de leyes cantonales, pero no de leyes federales. Según el art. 5 de la constitución, la Confederación garantiza a los cantones sus constituciones, la libertad de los derechos individuales y los derechos constitucionales de los ciudadanos. Esta disposición da al Tribunal Federal el control de la concordancia de los actos de las legislaturas cantonales con la constitución federal y con la constitución cantonal (38). El art. 113 de la constitución suiza excluye la revisión judicial de los actos legislativos emanantes de la asamblea nacional. Estos actos están sometidos a un referendum facultativo en el sentido de que 40.000 ciudadanos pueden pedir que una ley aceptada por el Congreso sea sometida a la votación popular. Se considera que este control del pueblo es superior a un control judicial. Los estudios del profesor suizo William Rappard sobre la jurisprudencia de la Corte Suprema de Estados Unidos han contribuido en Suiza a la negación del control judicial de la constitucionalidad de las leyes federales. Un partidario de la in-

---

(36) En contra del viejo proverbio americano "El magistrado de la Corte nunca renuncia y rara vez se muere", Roosevelt tuvo la suerte de que por renunciaciones imprevistas se constituyese una Corte más favorable a la legislación del New Deal.

(37) Véase artículo 224 de la Constitución de 1830.

(38) Como en Venezuela hay en Suiza una acción pública abierta a cualquier ciudadano para pedir la nulidad de una ley inconstitucional desde su promulgación, sin necesidad de esperar que se presente un caso de aplicación concreta de la ley.

troducción de este control en Francia, Andrés Blondel, dice que las críticas del control judicial americano divulgadas en Francia por Edouard Lambert y Gaston Jèze son la consecuencia del abuso del control judicial por su extensión desmedida al examen de la oportunidad política de las leyes examinadas, extensión que inconstitucionalmente invade el dominio reservado al parlamento. "Si una tiranía parlamentaria puede ser odiosa, concluye Blondel, un gobierno de jueces no viene a ser menos intolerable" (39). Según Blondel la extensión abusiva en Estados Unidos es de fecha reciente y no desvirtúa el criterio positivo que Bryce había dado a la jurisprudencia anterior declarando al control judicial "como barrera contra innovaciones temerarias y precipitadas que ha contribuido a que las transformaciones graduales e inevitables sean más bien el resultado de necesidades nuevas y aceptadas que de una impaciencia febril" (40).

La jurisprudencia de la Alta Corte venezolana sobre control de constitucionalidad de leyes puede caracterizarse con una sola palabra: es ejecutivista. La Corte ha restringido la autonomía municipal en el Distrito Federal en favor de más amplias atribuciones del Gobernador como agente del Presidente de la República; en el dominio de la legislación estatal no solamente ha anulado muchas leyes fiscales o leyes de elección, aparentemente en contradicción con la constitución nacional, sino también ha sofocado las escasas tentativas de autonomía que podían justificarse bajo la constitución, como las disposiciones de leyes orgánicas que atribuyeron a la Corte Suprema estatal el control de la constitucionalidad de leyes del Estado y ordenanzas municipales, o las disposiciones constitucionales que revocaron la delegación dada al Presidente de la República de nombrar al presidente del Estado. La anulación de leyes del Congreso no es tan cuantiosa como la de leyes estatales; pero en general se trata de negar al Congreso y de atribuir al Presidente de la República facultades que aquél quiso ejercer. En muchas de sus sentencias la Corte se

---

(39) André Blondel, *Le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois*, Paris, 1928, p. 120.

(40) James Bryce, *American government*, 1921, t. I, p. 571.

ha guiado por consideraciones políticas y ha usado el lema de la supremacía de la constitución para dar a ella interpretaciones impulsivas, inspiradas por la situación del momento y más tarde revocadas por la misma Corte. En una reciente sentencia la Corte Federal ha expresado el principio que debía guiarla al examinar la constitucionalidad de leyes en el sentido restrictivo que es el único admisible, a saber: que su control constitucional es ajeno al examen de la ley desde el punto de vista de su utilidad, que la Corte no debe "juzgar o contemplar la conveniencia o inconveniencia, ni sus dificultades de aplicación ni sus consecuencias o efectos beneficiosos o no" (41). Esta sentencia puede ser un primer paso hacia un uso más adecuado de la facultad de control de las leyes.

No es en la revisión de las leyes sino en el control de constitucionalidad de actos administrativos y de actos judiciales donde debe manifestarse en primer lugar la defensa de la constitución por la Corte Federal. En el control judicial de la administración, tan olvidado hasta ahora, y no en el control del Congreso, se convierte la constitución de una declaración abstracta o de letra muerta, en un símbolo de libertad y en una protección verdadera de los derechos individuales. La Corte Federal no debe ser ni legislador, ni constituyente secundario, debe dar vida y aplicación efectiva a lo que ha formulado el único constituyente que estatuye el derecho constitucional venezolano: el Congreso y las asambleas legislativas como representantes del pueblo.

---

(41) Sentencia de 2 de febrero de 1943, M. 1944, t. I, p. 123.

## CAPITULO XXXI

### EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES

La constitución de 1936 da a la Corte Federal y de Casación la facultad de *anular cualquier acto del Poder Público violatorio de la constitución*. Esta atribución se encuentra en el ord. 11º, art. 123, de 1936, hoy art. 128; si se tiene en cuenta que el ord. 9º del mismo artículo ya habla de la anulación de leyes anticonstitucionales, es claro que el ord. 11º da a la Corte Federal y de Casación la facultad de anular actos del Poder Público que no sean leyes, es decir, actos administrativos y quizás también decisiones judiciales que sean anticonstitucionales.

Antes de entrar en la cuestión de lo que significa la facultad de anular todos los actos del Poder Público, violatorios de la constitución, según el texto venezolano, cuestión importantísima para el desarrollo del derecho constitucional en el país, parece bien examinar lo que otros estados federales establecen para el control judicial de la constitucionalidad de los actos administrativos. En la Argentina el control de la constitucionalidad que ha permitido a la Corte Suprema su interpretación oficial de la constitución es, en esencia, un control de la constitucionalidad de las leyes. La constitución argentina atribuye a la Corte Suprema la decisión de todas las causas que versen "sobre los puntos regidos por la constitución", sin decir

si la Corte Suprema puede con esta facultad general anular actos administrativos. El art. 31 sólo establece que la constitución y leyes nacionales son superiores a las leyes y constituciones provinciales y expresa así que la Corte Suprema puede anular leyes provinciales que sean anticonstitucionales, pero la constitución nacional no se pronuncia y con eso deja a las legislaciones ordinarias y a la jurisprudencia la decisión de los otros "puntos regidos por la constitución" que pueden ser juzgados por la Corte Suprema. Las facultades actuales de la Corte Suprema argentina se basan en la ley N° 48 sobre jurisdicción y competencia de los tribunales nacionales de 1863, reformada por la ley N° 4.055 de 1902. Estas leyes prevén un recurso extraordinario ante la Corte Suprema contra las sentencias pronunciadas por cámaras federales de apelación, cámaras de apelación de la capital y por los tribunales superiores militares, cuando estos tribunales niegan la validez de una ley nacional o la competencia de una autoridad nacional o afirman la validez de una ley provincial que había sido cuestionada, o cuando se niega la validez de un decreto o de una exención de una cláusula de la constitución o de una ley nacional (1).

En otras palabras, la Corte Suprema argentina vigila como instancia de apelación sobre la aplicación de la constitución y leyes nacionales y su correcta interpretación. Con esa facultad la Corte Suprema puede revisar sentencias de los tribunales por no aplicación o mala aplicación de la constitución nacional. Por extensión de esta facultad la Corte Suprema también examina decisiones de la administración que tienen carácter de sentencias judiciales (2).

Pero siempre se trata de la revisión de sentencias judiciales. El art. 20 de la Ley N° 48 da la posibilidad de anular por el recurso de *habeas corpus* actos administrativos en el

---

(1) Véase art. 6 de la ley N° 4.055 y art. 14 de la ley N° 48.

(2) Véase Bielsa, La protección constitucional y el recurso extraordinario, Buenos Aires, 1936, pág. 169.

caso de que una autoridad administrativa hubiese ordenado una detención injustificada (3).

Este es el único caso en el cual la actual legislación argentina admite el examen de un acto de la administración por su pretendida inconstitucionalidad sin que sea materia de un litigio ante los tribunales ordinarios.

En la jurisdicción de la Corte Suprema hay pocos ejemplos en que se hable de una aplicación análoga del recurso de *habeas corpus* en casos de violaciones de los derechos garantizados que no sean el de detención injustificada.

En una sentencia de 1933 (4) dice la Corte Suprema: "Que no es del caso entrar al examen de si el recurso de amparo a la *propiedad* existe o no en nuestro derecho procesal como un remedio a semejanza del *habeas corpus* de índole breve y enérgica para hacer cesar la violación de ese derecho garantizado por la constitución nacional".

En una sentencia anterior (1931) la Corte Suprema anuló una sentencia de la cámara federal de Rosario que había dado amparo a una demanda de protección a la libertad de prensa y de trabajo basándose en la cláusula general del art. 100 de la constitución a virtud del cual los tribunales nacionales deciden las causas que versen sobre puntos regidos por la constitución. La Corte Suprema declaró "que el art. 100 no es protección para todos los derechos expresos o implícitos" (5).

Los autores argentinos critican la timidez de la Corte Suprema de su país. A este respecto dice Rouzaut (6): "Si bien es cierto que la Suprema Corte Nacional es tribunal de derecho, no es menos cierto que en muchas decisiones se ha inspirado, y lo ha hecho como poder del Estado, en los principios de la alta política de la Nación".

---

(3) Si la orden de detención emana de un juez, este acto judicial también está sometido al recurso de *habeas corpus*.

(4) Fallos de la Corte Suprema, t. 174, p. 178.

(5) Fallos de la Suprema Corte Nacional, t. 168, p. 15.

(6) Las garantías constitucionales de la libertad civil, 1940, p. 91.

El autor se refiere a épocas anormales de revolución. Según Rouzaut, la extensión del amparo a toda violación de un derecho garantizado se impone por analogía del recurso de *habeas corpus* mientras el congreso no dicte otras leyes reglamentarias. Rouzaut alude a una resolución de la quinta conferencia nacional de abogados realizada en la ciudad de Santa Fe, en 1940, así concebida: "Que dentro del régimen constitucional argentino toda lesión de un derecho individual debe ser resguardada o reparada por el poder judicial; por tanto procede el amparo judicial de los derechos individuales, aun cuando el procedimiento del respectivo recurso no haya sido reglamentado".

El prestigioso autor Bielsa formuló la misma aspiración con estas palabras: "El control jurisdiccional sobre inconstitucionalidad no mira solamente a las leyes sino a los actos administrativos y judiciales. Luego se quiere asegurar con ese control el imperio de la constitución" (7).

Lo que expresa Bielsa aquí para la Argentina como un anhelo, para México ya está realizado en la constitución, la cual en su art. 103 atribuye a los tribunales federales la protección no solamente contra las leyes sino contra todos los actos de autoridad que violen las garantías individuales.

Esta atribución, que se encuentra ya en la constitución de 1857 (art. 101) dio lugar a la institución que se llama *juicio de amparo*, regulado hoy por la ley de amparo del 30 de diciembre de 1935.

La institución mexicana del amparo ha sido considerada como una legislación modelo por autores mexicanos y extranjeros. El mexicano Coronado dice: "El juicio de amparo es la más hermosa institución de nuestro derecho constitucional" (8).

Campillo (9) habla de la "grandiosa institución del amparo", que es una "gloria" para México, que asegura la pre-

---

(7) Bielsa, obra cit., p. 62.

(8) Elementos de Derecho Constitucional, citado por S. Moreno, Tratado del Juicio de Amparo, México, 1902, p. 1.

(9) Aurelio Campillo, Tratado elemental de derecho constitucional mexicano, t. 2, p. 384 ss.

valencia o supremacía de la constitución “mejor que en los Estados Unidos”. Y agrega: “Ni Inglaterra ni los Estados Unidos con su *habeas corpus*, sus *bills of rights* y sus *writs of error or certiorari* tienen una institución tan grande como nuestro amparo”.

El antecedente inmediato del control judicial en México era el llamado *poder conservador* de la constitución de 1836, concebido según las ideas de Benjamín Constant, que debía, como cuarto poder, conservar y mantener incólumes la constitución y las leyes, pero que en la práctica, con su facultad de poner presidentes, suspender congresos y anular leyes, favoreció la tiranía y la arbitrariedad y culminó en la constitución de 1843 con un senado designado por el ejecutivo, constitución que Rabasa llama “un absurdo realizado: el despotismo constitucional” (10).

Como reacción contra estas tiranías se dio a las cortes federales la facultad de amparar las libertades garantizadas contra cualquier autoridad federal o de los estados. Campillo dice: “Gloria y orgullo debe ser para todo mexicano considerar que el recurso de amparo, una de las instituciones judiciales más importantes y trascendentales del siglo XIX, es exclusiva obra del patriotismo de sus jurisconsultos, fustigados por el látigo implacable de odiosas y añejas tiranías”.

Otros autores dicen haberse revelado en la creación del amparo mexicano una conciencia de justicia española. Rodolfo Reyes, profesor que fue de derecho constitucional y ministro de justicia en México, cita al historiador Toribio Ezequiel Obregón para comprobar que el origen del juicio de amparo se encuentra en las audiencias del régimen colonial. Toribio Ezequiel Obregón dice: “La autoridad de más respeto en Nueva España era el virrey que representaba la persona del monarca y al principio tenía todos sus poderes; la experiencia, sin embargo, demostró la conveniencia de limitar esto quitándole toda oportunidad de que llegara a ser un déspota por exigirle el orden; todos los asuntos del gobierno

---

(10) Emilio Rabasa, La organización política de México, Editorial América, p. 15. (Editado por Rufino Blanco Fombona).

pasaban al virrey y éste los clasificaba según si eran asuntos de la administración de su propio conocimiento, o si eran judiciales y deberían de pasar a la audiencia; pero si con esta clasificación o con cualquier acto de gobierno alguno se sentía agraviado podía apelar a la audiencia, la cual se avocaba el conocimiento del negocio y el virrey debía cesar en el mismo (Ley XXV, Título 15, Recopilación de Indias). Tal es el origen enteramente español de nuestro juicio de amparo que solamente imaginaciones extraviadas han querido sacar del *habeas corpus* anglosajón" (11).

Esta es una teoría muy alejada del verdadero papel de las audiencias; más acertado es el juicio de Bielsa, quien dice: "Uno de los caracteres del gobierno español en las colonias, el más saliente, era el absolutismo político, según las siguientes modalidades gubernativas:

- a) Centralización absoluta en la metrópoli.
- b) Legislación impuesta desde la metrópoli (por el Consejo de Indias).
- c) Falta de representación popular, con excepción de los cabildos, institución verdaderamente singular en medio del sistema.
- d) Absolutismo en punto a la condición personal, que era de vasallos y no de ciudadanos.

No había, pues, derechos subjetivos públicos ni conciencia de tales derechos. Tampoco existieron las autolimitaciones propias del Estado de derecho" (12).

La audiencia instituída por este régimen absoluto de ninguna manera puede considerarse como antecedente del amparo mexicano.

Otro autor mexicano, Vallarca, cita como antecedentes españoles todavía vivos en la conciencia del pueblo los fueros de Aragón. En el mismo sentido dice Carlos Ruiz del Castillo, el brillante traductor español de Hauriou (13): "El jui-

---

(11) Reyes, *La Defensa Constitucional*, Madrid, 1934, p. 27.

(12) Bielsa, obra cit., p. 84.

(13) Maurice Hauriou, *Principios de Derecho Político y Constitucional*, Madrid, 1927, p. 336.

cio de amparo mexicano tiene sus raíces en nuestra gloriosa tradición aragonesa. El fuero aragonés representaba una especie de superlegalidad constitucional que se imponía a toda la organización política, estaba definido por las garantías procesales de las formas de derecho y de la manifestación—verdadero *habeas corpus*—o mejor, asilo inviolable de la libertad individual”.

Es incontestable que en los fueros de Aragón se encuentran raíces que pueden considerarse como precursoras del amparo, pero esa institución no era exclusiva de España sino común a toda la Europa de la edad media, especialmente Inglaterra.

Jerónimo Blancas, cronista de fines del siglo XVI, publicó el siguiente apotegma como contenido de los fueros primitivos: “Y para que nuestras libertades no sufran daño o menoscabo haya un juez medio, ante el cual sea justo y licito apelar del rey, si éste perjudicare a alguno y remediar las injurias, si acaso el rey hubiere inferido algunas a la República.”

Este apotegma con seguridad no es una reproducción auténtica de los fueros primitivos, pero se puede inferir que en los fueros aragoneses de los siglos XI y XII los reyes hayan concedido privilegios a las ciudades que pueden compararse a los privilegios expresados en la Magna Carta inglesa del siglo XIII, sin ser superiores a estas garantías” (14).

Las controversias sobre el origen del amparo mexicano, que unos suponen en el *habeas corpus* inglés perfeccionado por las constituciones traídas a los Estados Unidos por los colonos ingleses e incorporadas en el derecho constitucional norteamericano desde su origen y otros derivan de una etérea conciencia española, son vanas o son inútiles. Lo que hay que retener es que ya en los tiempos medios hubo un movimiento universal en Europa para frenar el absolutismo de los reyes en favor de las garantías de los súbditos y que toda limitación contra el despotismo del ejecutivo debe cristalizarse en derechos garantizados. No hay mejor garantía que

---

(14) Véase Salvador Minguijón Adrián, *Historia del Derecho español*, segunda edición, 1933, p. 247 ss.

la garantía del juez que puede anular el acto que viola los derechos declarados, garantía que se realizó tal vez con procedimientos anticuados, pero con mucha efectividad en los Estados Unidos y con un concepto más moderno y universal, pero con menos efectividad, en el amparo mexicano.

Si algunos elogios del amparo mexicano son exagerados, si se considera su aplicación en la práctica, no se hace justicia a esta institución mexicana cuando Barthélémy dice que es una mera moda de los publicistas mencionar el amparo mexicano en la ciencia constitucional. "No habrá país—dice maliciosamente Barthélémy—en el cual los derechos ciudadanos estén mejor garantizados que en México. Sin embargo, a menudo se ha oído hablar respecto de este país de dictaduras, de revoluciones y de actos arbitrarios" (15).

Rabasa escribe en su libro intitulado "La Organización Política de México", libro que Rodolfo Reyes considera la "mejor exposición que sobre la materia se ha escrito en México", que el amparo es la única parte viva de la constitución mexicana. Rabasa dice que la constitución mexicana de 1824 nada preveía para hacer efectiva la declaración de los derechos, los que no pasaban de promesas expuestas sin remedio a todo género de violación. El mismo autor considera la responsabilidad penal de la autoridad, remedio creado en la constitución mexicana de 1842, como insuficiente, pero dice del amparo de la constitución de 1852 lo siguiente: "Poco a poco al principio, y cada día con mayor frecuencia, se apeló a los jueces federales para defender los derechos violados y contener los abusos que antes no tuvieron correctivos, y por más que la práctica presentara las deficiencias propias de toda institución de justicia en pueblos poco cultos, se vio que había un recurso para poner la debilidad individual encima de los atentados del poder por alto que éste fuera" (16).

Según Rabasa, la parte de la constitución consagrada a las garantías era la única que tenía valor cierto y aplicación real. Según él, se ha escrito mucho por los juristas sobre las

---

(15) Barthélémy-Duez, *Traité de Droit Constitutionnel*, p. 212.

(16) Rabasa, obra cit., p. 111.

garantías individuales pero nada sobre el organismo gubernamental y “las garantías individuales, efectivas por el procedimiento federal de amparo, le dieron—a la constitución—realidad viviente y acción protectora para cada hombre, despertando en su favor el amor y la adhesión del pueblo” (17).

La verdad está quizás en el medio entre la crítica negativa de Barthélémy y la positiva de Rabasa. No se puede silenciar que hubo muchas épocas en que las garantías estuvieron totalmente suspendidas y que en otras los tribunales federales ampararon a los ciudadanos contra arbitrariedades de las autoridades locales, pero no se atrevieron a anular actos del gobierno federal. Lanz Duret dice del amparo: “Puede afirmarse categóricamente que ningún otro país tiene procedimientos y principios jurídicos mejores y más eficaces para proteger a los ciudadanos contra las asechanzas del poder. Contra los méritos del amparo, que todos reconocen y que el pueblo mexicano hace resaltar con singular cariño, la única objeción que se le opone no es de carácter técnico, es su carencia de resultados prácticos; a juicio de los críticos no alcanza los fines de su alta concepción porque todavía se consuman atentados frecuentes que quedan sin reparación” (18).

Para concluir esta incursión en el derecho mexicano damos el juicio de Rodolfo Reyes (19): “El amparo no ha sido en México una institución de papel, sino ha alcanzado tal realidad, tal eficiencia y se ha connaturalizado de tal modo a la existencia político-jurídica de la nación, que si bien es verdad que fue un factor en la centralización política que caracterizó a la gran dictadura porfirista de 1880 a 1910, fue también definitivo elemento de integración nacional, que a un mismo tiempo derrumbó los cacicazgos regionales y dio a los mexicanos el sentido de la realidad protectora de un poder federal superpuesto a los locales, lo que ayudó a la unión nacional; así el gran recurso constitucional, con todos los eclips-

(17) Rabasa, obra cit. p. 112.

(18) Lanz Duret, Derecho Constitucional Mexicano, 3ª ed. 1936, p. 255.

(19) Reyes, obra cit., p. 36.

ses que en la atormentada historia mexicana haya sufrido, ha sido una de las pocas realidades defensivas de la integridad jurídica personal, y tan beneficioso ha sido, que en su abuso mismo, por ampliación a la debida aplicación de las leyes civiles, ha puesto orden y dado garantía al caos de una legislación múltiple e inconsistente, debida a una federación ficticia”.

En Venezuela, desde la independencia hasta la constitución de 1936, el remedio contra la violación de las garantías individuales por parte de las autoridades ha sido la responsabilidad penal, remedio que un autor mexicano que acabamos de citar consideró insuficiente para México e insuficiente por tanto para Venezuela. Desde 1864 se agrega a las responsabilidades penales, difícilmente realizables contra los funcionarios, otro principio de derecho muy importante: la nulidad del acto constitutivo de una usurpación de poderes (20). Desde 1893 todas las constituciones atribuyen a la Corte Federal la facultad de declarar la nulidad de los actos abusivos de poder. El término *abuso de poder* o *extralimitación de poder* tiene en el derecho público dos sentidos: en un sentido estrecho y formal el abuso del poder existe cuando una persona que no tiene autoridad actúa como autoridad o cuando un funcionario que tiene atribuciones determinadas actúa fuera de estas atribuciones, por ejemplo, un jefe civil que puede dictar arrestos hasta 10 días, dicta arresto por un mes. En este caso el culpable actúa fuera de su competencia. En un sentido más amplio, existe también abuso de poder cuando el funcionario actúa dentro de su competencia, pero de una manera arbitraria, especialmente cuando lesiona los derechos garantizados, por ejemplo, el derecho de igualdad de los ciudadanos. En este sentido más amplio podría decirse que una autoridad electoral abusaría del poder si rehusase la cédula de inscripción a un ciudadano que cumpla con todos los requisitos por pertenecer el peticionario a un partido de oposición al gobierno o cuando una autoridad competente

---

(20) Art. 104, Constitución de 1864: “Toda autoridad usurpada es ineficaz; sus actos son nulos...”

para dictar un auto de detención lo dicta arbitrariamente y sin que haya causa justificada. La Corte Federal y de Casación ha aplicado el concepto de abuso del poder en el sentido estrecho de actuación fuera de las atribuciones. En una sentencia de 1º de diciembre de 1939 (21) la Corte Federal dice: "Nunca 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". En una sentencia de 12 de agosto de 1941 (22) la Corte Federal dijo: "Cuando un funcionario ha decidido sobre una cuestión para la cual es competente, su decisión puede constituir un error de interpretación de la ley, pero de ninguna manera una usurpación de atribuciones".

Seguro es que un funcionario puede de buena fe interpretar una ley de una manera distinta y que una interpretación de la ley que la Corte Federal considera errónea no siempre será abusiva, pero es de lamentar que la Corte Federal no haya extendido la teoría constitucional de la nulidad de los actos que constituyen un abuso del poder a los casos en los cuales un funcionario actúa manifiestamente contra la constitución o la ley, actuando siempre dentro de sus atribuciones.

El tribunal federal suizo, en interpretación del art. 4º de la constitución, que dice que todos los suizos son iguales ante la ley, estableció una amplia jurisprudencia sobre abuso de poder. Según esta jurisprudencia, hay abuso de poder si una autoridad dicta una decisión arbitraria (*willkür*) o si una autoridad arbitrariamente deja de rendir la decisión o el acto en su debido tiempo (denegación de justicia) (23).

En Francia, según la jurisprudencia del Consejo de Estado (*Conseil d'Etat*), que es tribunal en lo contencioso-admi-

---

(21) Sentencia de 1º de diciembre de 1939, Memoria, 1940, t. I, p. 298. Ruggieri, Supremacía, p. 245.

(22) Memoria 1942, t. I, p. 250.

(23) Véase el comentario de la constitución suiza de Walter Burckhardt, 3ª edición, 1931, art. 4º.

nistrativo para examinar actos de la administración, se anula por *excès de pouvoir* cualquier acto de la administración que el Consejo de Estado considere ilegal. Es de advertir que el examen del Consejo de Estado no se limita a lo anticonstitucional sino que puede controlar la correcta aplicación de leyes y reglamentos. Lo que nos interesa aquí es que este control por exceso de poder, el cual, según la vieja jurisprudencia del Consejo de Estado, se limitó al control de la competencia del funcionario; se ha extendido en la jurisprudencia más reciente a cualquier inconstitucionalidad o ilegalidad del acto administrativo (24).

Seria de desear que en la futura jurisprudencia de la Corte Federal se practicase una similar extensión de la jurisprudencia en el sentido de considerar, como en Suiza, con el carácter de usurpación de poderes, no sólo los actos para los cuales un funcionario no tiene competencia, sino también los actos en los cuales un funcionario dentro de su competencia actúa arbitrariamente o se niega arbitrariamente a actuar cuando está legalmente obligado a hacerlo. En otras palabras, cuando actúa dentro de su competencia, pero hace un uso arbitrario de los poderes que le están conferidos.

La sentencia de la Corte Federal del 25 de abril de 1941, que anuló la destitución de un jefe de laboratorio del hospital Vargas pronunciada por el Gobernador del Distrito Federal, ya es un paso que anuncia un viraje hacia la interpretación más extensiva del término abuso del poder. En este caso el funcionario fue destituido y reemplazado tres años después de su nombramiento a pesar de que, según el Reglamento del hospital Vargas, la función de jefe de laboratorio estaba fijada para un período de ocho años. La Corte Federal anuló la destitución diciendo que el funcionario no podía ser destituido por falta grave a juicio de la dirección del hospital Vargas y que la decisión del Gobernador que destituía al funcionario no se refería a otro acto en el cual consten las causas de su suspensión "y como ésta sólo podrá dictarse en

---

(24) Louis Rolland, *Précis de Droit Administratif*, 6<sup>e</sup> ed., Paris, 1937, p. 299.

caso de falta grave del titular del cargo y no pudiendo legalmente presumirse las faltas", la Corte Federal consideró la resolución del Gobernador como una extralimitación de sus atribuciones. Aquí el Gobernador indudablemente tenía facultad de destitución, pero no tenía la facultad de destituir a un funcionario del hospital Vargas sin que la dirección del hospital hubiese comprobado faltas graves en el ejercicio de sus funciones. La destitución no consistió en una actuación fuera de la competencia del Gobernador, sino en una actuación arbitraria.

Según el art. 43 de la constitución, *toda* autoridad usurpada es ineficaz y sus actos son nulos. Según esta disposición es nulo el acto usurpador de un funcionario, cualquiera que sea su grado, y se puede decir que es un acto típico de usurpación aquel en el cual un funcionario subalterno realiza un acto para el cual solamente es competente el funcionario superior. Por ejemplo, cuando el secretario del jefe civil procede a hacer un acto reservado por la ley al jefe civil mismo, como la celebración de un matrimonio o la reclusión de un vago.

La constitución contiene una limitación en el recurso ante la Corte Federal contra actos de los funcionarios de un Estado; el art. 128, ord. 11, parte final, faculta a la Corte Federal para declarar la nulidad por usurpación de poder "siempre, cuando se trate de actos de autoridades, que dichos actos emanen de una autoridad nacional o del Distrito Federal, de los Presidentes o altos funcionarios de los Estados y de los gobernadores de los territorios federales".

No hay control de la Corte Federal si el acto no emana de autoridad, es decir, si una persona que no es funcionario usurpa el poder público, porque entonces la nulidad aparece tan evidente que una anulación judicial se hace de todo punto innecesaria.

Según el texto reproducido, la Corte Federal puede anular un acto abusivo que emane de cualquier autoridad nacional o del Distrito Federal; pero cuando se trata de un Estado la Corte Federal solamente puede anular los actos que emanen de los *altos* funcionarios del Estado; y cuando se trate

de un acto emanado de funcionario de los territorios federales, solamente cuando es un acto del Gobernador mismo del territorio.

En sentencia del 21 de diciembre de 1937 (25) la Corte Federal rehusó examinar la pretendida usurpación de poderes del inspector de vehículos del Distrito Federal con el argumento siguiente: "Para que la Corte Federal tenga competencia para conocer de la nulidad de actos de las autoridades que violen el art. 42 de la Constitución, es menester que tales actos hayan emanado "de autoridad nacional o del Distrito Federal, de los presidentes de Estado y de los gobernadores de los territorios federales, y si bien es cierto que al mencionarse 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 cualidades representativas propias, como en el presente caso el inspector general de vehículos".

Un examen histórico de la redacción de la constitución no corrobora la interpretación de la Corte Federal. La constitución de 1893 fue la primera que atribuyó a la Corte Federal la facultad de anular en jurisdicción originaria los actos de usurpación de poderes contenidos en los arts. 118 y 119 de aquella constitución. La facultad que tenía la Corte Federal según la constitución de esta época estaba formulada así: "Declarar la nulidad de todos los actos a que se refieren los arts. 118 y 119, siempre que emanen de autoridad nacional o del Distrito Federal (art. 110, N° 9, constitución de 1893; con el mismo texto, art. 106, N° 11, constitución de 1901). Aquí el control de la Corte Federal se limitó a los actos de autoridad nacional o del Distrito Federal. Un artículo especial de la constitución de 1893 atribuyó a la Corte de Casación el control correspondiente en lo que concierne a los actos "que emanen de la autoridad ejercida por los altos funcionarios de los Estados" (art. 115, N° 2, constitución de 1893; art. 110,

---

(25) M. 1938, t. I, p. 379.

Nº 2, const. de 1901). Después de la reunión de la Corte Federal con la de Casación en 1901 las constituciones de 1904 y siguientes hasta la de 1931 dejaron subsistir la facultad de examinar los actos “que emanen de autoridad nacional o del Distrito Federal”, pero agregaron en el mismo artículo la cláusula “o de los altos funcionarios de los Estados”, contenida antes en artículo separado. La idea no era otra sino la de que con respecto a la autonomía de los Estados la Corte Federal y de Casación no debía inmiscuirse cuando se tratara de actos usurpados del funcionario subalterno de los Estados, casos en los cuales bastaría la intervención de la Corte Suprema de éstos; pero no se quiso con la agregación de los “altos funcionarios de los Estados” limitar la facultad que tiene la Corte Federal de controlar los actos de autoridad nacional o del Distrito Federal, jurisdicción en la cual ya no se deben tener en cuenta los resabios federales. No se trata de un error de la constitución actual si se habla de un lado de autoridades nacionales y del Distrito Federal y de otro de altos funcionarios de los Estados y no es lógica la interpretación de la Corte Federal porque la diferenciación era rebuscada (26).

La Corte Federal dice en la sentencia mencionada que el inspector de vehículos “carece de cualidad representativa propia”, pero parece más importante proteger al ciudadano contra cualquier abuso de poder, sea o no “representativo”, el que actúe. Naturalmente nada obsta para que la reglamentación interna del Distrito Federal obligue a los empleados subalternos, cuando sea introducido ante la Corte Federal un recurso contra un acto de ellos, a no contestar directamente a la Corte Federal sino someter el caso a sus superiores para que ellos puedan o rechazar o reconocer la reclamación antes de que decida la Corte Federal.

Debemos detenernos en la sentencia de la Corte Federal en el caso particular porque ella tiene otro argumento para

---

(26) Poco lógica es la adición hecha en 1936 extensiva a los gobernadores de los territorios federales, porque no ha habido ninguna razón de excluir a los pequeños funcionarios de los territorios.

no aceptar el recurso contra el acto del inspector de vehículos. Dice la Corte Federal que una ley especial local, la Ordenanza de Tránsito Urbano, establece un tribunal de apelación contra los dictámenes de los funcionarios del tránsito, ante los cuales el recurrente puede dirigirse. Esta última argumentación sería correcta si la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación o la jurisprudencia de la Corte Federal establecieran un recurso en el caso en que el tribunal especial del Distrito Federal negara la reclamación contra la autoridad del tránsito porque la constitución exige que el control de las autoridades del Distrito Federal se haga por la Corte Federal misma.

El resabio federal expresado en el art. 128, ord. 11, que impide a la Corte Federal juzgar a los funcionarios subalternos de los Estados para dejar a los tribunales locales la función de anular actos abusivos de poder cometidos por aquéllos, no se justifica hoy, después de la reforma de 1945, que con la prevista nacionalización del Poder Judicial hará desaparecer los tribunales estatales. Hubiera sido lo indicado suprimir en la Constitución la limitación del recurso ante la Corte Federal, por abuso de poder, a los solos altos funcionarios de los Estados. La solución que se impone por ahora es que la legislación ordinaria dé un recurso contra actos abusivos de los funcionarios subalternos de los Estados ante los tribunales ordinarios o ante un tribunal especial en lo contencioso administrativo, con posibilidad de apelación ante la Corte Federal.

Al lado del recurso por usurpación de poderes la constitución actual ha creado un recurso que se dirige "en general" contra "todos los actos del poder público violatorios de la constitución". Esta cláusula es una de las más importantes reformas que aportó la constitución de 1936 a la constitución anterior. Esta cláusula abre el camino de la jurisprudencia de la Corte Federal para proteger a los ciudadanos contra cualquier acto violatorio de la constitución emanado de cualquier autoridad, federal o de los Estados. La cláusula es tan general que se puede decir es superior al amparo mexicano, tan elogiado por los publicistas.

El amparo mexicano ha sido alabado porque es una cláusula más general que las varias estipulaciones que, por ejemplo, contiene el derecho público de los Estados Unidos para asegurar la aplicación de la constitución. La cláusula mexicana faculta a los tribunales para intervenir en toda violación de los derechos garantizados. La cláusula de la constitución venezolana es todavía más general porque no se limita a la violación de los derechos garantizados sino que ampara la violación de cualquier disposición de la constitución, por ejemplo, la violación del principio de la separación de los poderes.

En la práctica el nuevo remedio de la constitución de 1936 no se ha aplicado mucho, ni para proteger los derechos garantizados, ni para proteger otros principios de la constitución. Ningún caso de violación de la libertad de prensa ha sido decidido por la Corte Federal. Desde 1936 hasta 1944 ninguna jurisprudencia se ha establecido al respecto, a pesar de las quejas de infracciones de la libertad de prensa que han tenido lugar en todo el país, especialmente en el interior. Con respecto a las otras garantías tampoco ha intervenido la Corte Federal; las decisiones sobre libertad de la propiedad y sobre la igualdad conciernen casi únicamente al control de la constitucionalidad de leyes nacionales, de los Estados o de las municipalidades, atribución que tenía la Corte Federal antes de 1936, pero el control de la constitucionalidad de actos de las autoridades administrativas o judiciales por la Corte Federal es casi desconocido y puede decirse que la maravillosa cláusula de la constitución venezolana no ha pasado de ser letra muerta.

En 1940 la Corte Federal anuló, en sentencia de 13 de enero de ese año, una resolución de la Junta Reguladora de Precios del Distrito Federal, por violación de la garantía de propiedad (27). Aquí no se trató de un acto administrativo de carácter individual sino de una resolución general de ca-

---

(27) Memoria de la Corte Federal y de Casación, 1942, t. I, p. 101.

rácter legislativo, que la Junta Reguladora hizo en uso de la facultad de decretar que le delegó el Ejecutivo.

Parece que según las memorias publicadas en los años de 1937 a 1945 la Corte Federal una sola vez, en sentencia del 26 de junio de 1940 (28), anuló una resolución concreta, de carácter individual, de la administración; se trató de una resolución de la Junta Reguladora de Precios del Distrito El Tocuyo del Estado Lara, resolución que había rebajado las tarifas de una compañía de luz eléctrica con violación del principio de la irretroactividad.

Si no nos equivocamos, la mencionada sentencia de 1940 es la única en la cual se ha aplicado la cláusula general de la constitución de 1936 para anular actos administrativos del Poder Ejecutivo.

En 1941 un acto administrativo del Poder Legislativo fue anulado según la nueva cláusula; se trató de un acuerdo del Concejo Municipal del Distrito Federal que había confirmado una disposición del ingeniero municipal por medio de la cual retiraba a un particular un permiso que antes le había sido concedido para construir varias casas, porque la Corte Federal consideró que este acuerdo era violatorio de la garantía de propiedad (29).

Esta es la única sentencia de 1941 en que se aplica la cláusula general del actual art. 128, ord. 11 (antes art. 123) de la constitución. En las memorias contentivas de las sentencias de los años 1936 a 1944 apenas figuran recursos contra actos del Poder Público violatorios de la constitución, basados en el art. 123, ord. 11, de 1936.

La razón del poco uso de este recurso quizás estriba en que el público no conoce este remedio sumario y nada costoso, casi gratuito, en virtud del cual se puede pedir amparo al más alto tribunal. Puede también suponerse que la jurisprudencia anterior de la Corte Federal, que casi siempre compartió en un conflicto constitucional la opinión del ejecutivo, no ha animado a los particulares a someter a la Corte Fede-

---

(28) Memoria de 1941, t. I, p. 183.

(29) Sentencia del 27 de mayo de 1941, M. 1942, t. I, p. 211.

ral los actos del ejecutivo que considere como anticonstitucionales.

La Corte Federal ha encontrado hermosas palabras para definir su posición. En una decisión del 17 de abril de 1941 (30) la Corte Federal dice: "Para ser positivo y permanente el imperio de la constitución, para mantener a la constitución por encima de los conflictos que puedan surgir.... para tan augusta misión, la soberanía popular, por órgano del constituyente, ha creado el sabio sistema de la Constitución que atribuye a la Corte Federal y de Casación papel de supremo amparo de las instituciones y defensor máximo de las garantías y derechos individuales, función ésta que se ejerce en la esfera superior del derecho público que es donde se ventilan los intereses superiores del Estado".

La falta de jurisprudencia tiene por consecuencia el que todavía no se haya definido lo que es poder público en el sentido de la cláusula general del art. 128, ord. 11 de la constitución. Como vimos antes, la Corte Federal se ocupó en un caso de determinar contra cuáles autoridades se puede hacer el recurso por violación del artículo 42 de la constitución (abuso de poder), pero hasta ahora la Corte Federal no ha tenido ocasión de declarar contra quién se puede dirigir el recurso general que la reforma de 1936 ha dado contra "todos los actos del Poder Público violatorios de la constitución".

No hay duda de que el control de la constitucionalidad no se limita a los actos de autoridades nacionales sino se extiende a las autoridades de los Estados, sus distritos y municipios y del Distrito Federal. La constitución se aplica en todo el país. En este sentido dice la Corte Federal, en sentencia del 19 de febrero de 1937 (31): "Por Poder Público, según el inciso 11 del art. 123, se entiende, según la distribución tripartita establecida en el art. 50 de la constitución, no sólo el Poder Federal sino también el de los Estados y el municipal".

---

(30) Memoria de 1942, t. I, p. 180.

(31) Memoria de 1938, t. I, p. 165.

Una cuestión más difícil es la de saber si la Corte Federal puede controlar la constitucionalidad y revisar los actos de cualquier funcionario, alto o pequeño.

Ruggeri expresa la opinión, hasta ahora generalmente admitida en los círculos jurídicos, de que "la Corte no puede anular la decisión de un simple funcionario de policía" (32). Ruggeri expresa que en el art. 123 (hoy 128), ord. 11, la constitución distingue entre actos de *autoridad* y actos del *Poder Público* y propone que el término "Poder Público" debe determinarse, como resultado de la combinación de los arts. 40 y 50 (hoy 41 y 51) de la constitución, en el sentido de que en las tres entidades, nación, Estado y municipalidad siempre el órgano representativo de la entidad representativa, ya sea en lo legislativo como en el ejecutivo, materializa el concepto del Poder Público. Lo cual quiere decir que sólo el conjunto de la legislatura sería poder público legislativo; un recurso podría dirigirse contra las cámaras nacionales actuando como cuerpos colegisladores o reunidas en congreso, pero no contra un acto privativo de una sola cámara. En lo ejecutivo el recurso solamente podría dirigirse contra la cabeza de ese poder, el Presidente de la República, el Jefe Civil de Distrito y no contra otras autoridades nacionales, estatales o municipales, ni siquiera contra un ministro.

Según Ruggeri, solamente los actos de estos altos poderes pueden anularse como actos del poder público si son anticonstitucionales. Así, no se podría anular un acuerdo de una sola cámara del congreso o un acto de una junta comunal en el ramo legislativo; tampoco se podría anular un acto de cualquier funcionario subordinado, como un secretario de gobierno estatal. Ruggeri no nos dice cuál sería el poder público en el ramo judicial, pero no lo vamos a averiguar porque toda la teoría parece artificial y alejada de la mente de la constitución.

Lo que la constitución quiere es proteger al ciudadano contra actos anticonstitucionales del Estado y esta protección

---

(32) Ruggeri, La supremacía de la constitución y su defensa, Caracas, 1941, p. 47-48.

sería absolutamente insuficiente, y si se quiere irrisoria, si se limitase a los actos de los más altos funcionarios del Poder Ejecutivo, ante quienes en rarísimos casos se ven los ciudadanos frente a frente y por lo regular actúan por medio de un sinnúmero de funcionarios que están a su orden y las inconstitucionalidades que deben corregirse emanarán más bien de pequeños que de altos funcionarios. La antítesis de Poder Público y autoridad que Ruggeri destaca en el art. 128, ord. 11, se explica por la variación que ha sufrido dicha disposición en las sucesivas reformas. El recurso contra la usurpación de poder de las "autoridades" nacionales o del Distrito Federal viene de 1901 y el recurso general contra cualquier acto inconstitucional del "poder público" se agregó en 1936.

También es erróneo sacar la definición limitativa del término Poder Público del art. 41 de la constitución, como pretende hacerlo Ruggeri. El art. 41 debe leerse conjuntamente con los artículos siguientes. El art. 44 establece el principio según el cual el ejercicio del *Poder Público* acarrea responsabilidad individual por extralimitación de facultad o quebrantamiento de la ley y continúa en su primer aparte así: "Todos los funcionarios públicos quedan además sujetos a pena conforme a la ley". De esto se desprende que *todos* los funcionarios públicos son parte del Poder Público en el sentido de la ley. También el art. 42 habla de los límites de los poderes públicos, cuya extralimitación constituye una usurpación de atribuciones que según el art. 43 es nula y según el art. 128, ord. 11, puede ser anulada por la Corte Federal "siempre, cuando se trate de actos de las autoridades...." Aquí es evidente la equiparación de Poder Público según los arts. 41, 42 y 43 y autoridad. El resultado de este examen de la significación de la locución Poder Público en la constitución es la conclusión de que en el recurso general por inconstitucionalidad la Corte Federal puede controlar la actuación de todos los funcionarios nacionales, estatales y municipales, desde el más alto funcionario hasta el simple agente de policía. Sólo en el recurso especial por usurpación de poderes el control de los funcionarios de los Estados, según disposición expresa de la constitución de 1936, está limitado

a los altos funcionarios, debiendo ser éstos controlados por los tribunales de los Estados.

El constituyente, ateniéndose al principio de no dar una reglamentación de detalle en la constitución misma, sino limitándose a enunciar los principios fundamentales, no da prescripciones sobre el procedimiento en el recurso de nulidad. La única disposición de carácter procedimental se refiere a las resoluciones ministeriales cuando dice al final del ord. 11 del art. 128 que la Corte Federal no podrá decidir sino mediante el procedimiento pautado en el ord. 12, art. 128, es decir, en juicio contencioso. Por argumento *a contrario* se puede decir que, aparte de este caso excepcional, el recurso de inconstitucionalidad es un procedimiento no contencioso, es decir, un procedimiento breve y sumario, gratuito o poco costoso, para estar al alcance de cualquier ciudadano lesionado por un acto inconstitucional de las autoridades.

La Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación no establece reglas para el procedimiento del recurso de inconstitucionalidad y la Corte Federal las estableció para cada caso en sus sentencias. Este procedimiento es admitido; sería también admisible un reglamento interior hecho por la Corte Federal. Una decisión de la Corte Suprema de los Estados Unidos dice a este respecto: "A pesar de que el congreso sin duda tiene el derecho de prescribir el procedimiento en caso de jurisdicción ordinaria de la Corte tan ampliamente como en cualquier tribunal, la omisión de legislar sobre el particular no puede privar a la Corte de la jurisdicción conferida; en ausencia de legislación del congreso la Corte misma está autorizada para prescribir la manera y forma de proceder para cumplir los fines para los cuales la jurisdicción ha sido atribuida" (33).

La Corte Federal hizo bien al no establecer principios demasiado formales. Hasta ahora los principios no están recogidos en un reglamento de la Corte Federal sino deben tomarse de lo dictado en cada caso en las sentencias corres-

---

(33) The constitution of the United States of America, annotated, senate documents, 1938, p. 492.

pondientes. Se desprende de estas sentencias que la Corte Federal no ha sido muy formalista para admitir las demandas de nulidad y casi no se encuentran fallos donde se haya rechazado una demanda por razones meramente formales (34). El procedimiento es gratuito con excepción de los pequeños gastos de papel sellado de uso en la demanda, la cual deberá denunciar los hechos y demostrar por qué se consideran anticonstitucionales. La Corte Federal, si no encuentra injustificada la demanda, da ocasión a la autoridad cuyo acto es atacado por inconstitucional para hacer sus observaciones por escrito. Según la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación (6 de agosto de 1941), era la Sala Política y Administrativa de la Corte Federal la que decidía el recurso con concurrencia de cinco por lo menos de sus miembros y con la disposición especial de que las decisiones se tomaran siempre por mayoría de cuatro, debiendo elevarse a 7 el número de los jueces concurrentes si entre los 5 primeros no había 4 de la misma opinión.

Según la nueva Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación de 14 de agosto de 1945, aumentado a diez el número de los jueces, las funciones de la antigua Sala Política y Administrativa pasan a la Corte plena con un *quorum* de 7 miembros y se dispone que en ningún caso se tomará una decisión con una mayoría menor de 6. No se prevé en la ley cómo debe resolverse el empate en el caso de que, con asistencia de todos los vocales, haya 5 que tengan una opinión y 5 que tengan otra. La Sala Federal y la Sala de Casación están compuestas cada una de 5 vocales y en ellas decide un *quorum* de 4.

Mientras que según el art. 10, ord. 6º, de la Ley de 1941, la Sala Política y Administrativa decidía sobre la nulidad "de todos los actos del Poder Público violatorios del Estatuto Constitucional", la Ley actual dice en su art. 7, ord. 9º, que, además de las cuestiones de nulidad de los actos del Poder Federal que violen los derechos garantizados a los Estados

---

(34) Los fallos que menciona a este respecto Ruggieri, La Supremacía de la Constitución, p. 152, nº 1-6, son todos anteriores a 1920.

y los actos de las legislaturas estatales o de los Concejos Municipales que invadan la esfera reservada a la Nación, se atribuye a la Corte plena en general la declaración de nulidad "de todos los actos a que se refiere el art. 43 de la Constitución". Aquí la competencia de la Corte plena se limita a los actos de usurpación de poderes y no se extiende a todos los actos del Poder Público violatorios de la Constitución, como lo dijo la ley anterior, de conformidad con el art. 123, ord. 11º, de la Constitución, cuyo texto pasó igual al actual art. 128. A pesar del olvido de la nueva Ley Orgánica se debe concluir que es todavía la Corte plena la que decide conforme al art. 7, ord. 31º, que declara atribuciones de la Corte plena: "las demás que le corresponden por las leyes" (35).

La Ley Orgánica en su art. 7, ord. 11, menciona dentro de las atribuciones de la Sala Política y Administrativa la de "declarar la nulidad de los decretos o reglamentos que dictare el Poder Ejecutivo para la ejecución de las leyes, cuando alteren el espíritu, propósito o razón de ellas". Esta atribución de la Corte Federal estaba expresada en el art. 120, ord. 12, de la Constitución de 1931; pero falta en la de 1936. Esta falta no importa porque la facultad de la Corte Federal de anular reglamentos del ejecutivo que violen el art. 104, ord. 11, de la constitución está ya comprendido en la cláusula general que da la facultad de anular cualquier acto del Poder Público violatorio de la constitución. La constitución misma tiene en su art. 12, ord. 11, una disposición de carácter procesal que concierne a las resoluciones ministeriales y según la cual "si el acto tachado de nulidad (36) fuere una resolución ministerial la Corte Federal no podrá decidir sino me-

---

(35) El art. 8, ord. 8º, atribuye a la Sala Federal la competencia para "conocer de cualquier controversia con el ejecutivo federal por actos de Administración Pública". Esta cláusula no abarca la declaración de nulidad de los actos públicos violatorios de la Constitución. La cláusula evidentemente se refiere a litigios cuya decisión atribuyen otras leyes a la Corte Federal y de Casación.

(36) Sería preferible decir "atacado de nulidad".

diante el procedimiento pautado en el número que sigue”, que es el procedimiento ordinario del juicio contradictorio.

El art. 120, ord. 12, de la constitución de 1931 limitó el procedimiento contencioso a las resoluciones ministeriales “relativas a la ejecución, interpretación o caducidad de algún contrato celebrado por el Ejecutivo Federal”. La intención del constituyente aparentemente era la de que los derechos que una parte adquiere por un contrato no deben ser anulados según un procedimiento sumario y sin que la parte interesada tenga las posibilidades de defensa jurídica. Es inconcebible que el texto de la constitución de 1936 haya modificado la redacción de la de 1931 para prescribir el juicio contencioso en cualquier caso en que quiera impugnarse una resolución ministerial. Parece ilógico que decretos del ejecutivo en consejo de ministros o decretos del Presidente de la República refrendados por un ministro, puedan atacarse por un procedimiento sumario directo ante la Corte Federal y que simples resoluciones de un ministro solamente puedan serlo mediante el procedimiento dispendioso y largo del Código de Procedimiento Civil. La Corte Federal, ignorando la inapropiada disposición constitucional, anuló una resolución ministerial en sentencia de 9 de marzo de 1939 (37), en Sala Política y Administrativa, por usurpación de poderes. La Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación de 1945, de acuerdo con el art. 10, ord. 8º de la Ley Orgánica de 1941, legaliza esta jurisprudencia con el texto siguiente de su art. 8, ord. 4º:

“Son atribuciones de la Sala Federal: Conocer en juicio contencioso de todas las cuestiones por nulidad, caducidad, resolución, alcance, interpretación, cumplimiento y cualesquiera otras que se susciten entre la Nación y los contratistas o concesionarios, a consecuencia de los contratos celebrados por el Ejecutivo Federal o de concesiones mineras, de hidrocarburos o de tierras baldías que hubiere otorgado, así como de las controversias que resultaren por su negativa a expedir títulos de concesiones que los demandantes alegaren que tienen derecho a obtener; salvo los puntos que la Ley vigente

---

(37) M. de 1940, t. I, p. 160.

al tiempo de la celebración del contrato, de otorgamiento de la concesión o de la negativa a concederla, según el caso, dejaren a la decisión del Ejecutivo Federal sin recurso judicial”.

La Ley Orgánica sigue aquí el texto constitucional de 1931, agregando solamente las concesiones, donde hay derechos particulares de similar importancia a los derechos derivados de un contrato celebrado con el Ejecutivo Federal. Ya hemos dicho que la redacción de la constitución de 1936 es ilógica; pero parece peligroso corregir disposiciones inapropiadas de la constitución por la legislación ordinaria, porque la ley no puede derogar la constitución y en el conflicto de ley y constitución la disposición de la ley ordinaria debe considerarse como nula. Si la redacción de la constitución de 1936 se considera errónea, lo prudente es que la jurisprudencia de la Corte Federal interprete el texto constitucional y no que se la pretenda corregir por una ley. Sin embargo, es de lamentar que en la reciente reforma de la constitución el texto bien pensado de la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación no se haya incorporado en la reforma.

Otra cuestión procesal que no está decidida por la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación es la relativa a saber si el recurso por inconstitucionalidad contra un acto del Poder Público debe o no formularse directamente ante la Corte Federal cuando se trate de un acto de autoridad que según la legislación ordinaria está sometido al control de una autoridad administrativa superior o de un tribunal. En varias sentencias en las cuales la Corte Federal examinó la constitucionalidad de elecciones, se pronunció ella en el sentido de que el recurso de inconstitucionalidad debe introducirse directamente ante la alta Corte.

En una sentencia de 11 de febrero de 1943 (38), la Corte Federal dijo que la competencia que atribuye la ley de elecciones a la Corte Suprema (hoy Corte Superior) de cada Estado para conocer en primer grado de las demandas de nulidad de elecciones “no puede menoscabar la atribución que el poder constituyente ha dado a la Corte Federal para anular

---

(38) M. 1944, t. I, p. 128.

todos los actos del Poder Público violatorios de la constitución". Todavía más explícita es la sentencia del 17 de abril de 1941 (39), donde la Corte Federal dice ser la única y exclusiva instancia para anular los actos del Poder Público violatorios de la constitución. Esta última concepción parece exagerada. La Corte Federal no puede impedir a los jueces de instancia aplicar la constitución cuando les es atribuida la facultad de controlar un acto del Poder Público y de pronunciar por sí mismos la nulidad de los actos violatorios de la constitución (40). La aplicación de la constitución no es un monopolio de la Corte Federal. Estas sentencias sobre materia de elecciones, en las cuales la Corte Federal se muestra celosa de anular por dictamen propio las elecciones que considere inconstitucionales están en contradicción con la antes referida sentencia del 21 de diciembre de 1937 (41), en la cual la Corte Federal se declaró incompetente para examinar una disposición del inspector de vehículos del Distrito Federal impugnada por abuso de poder con el argumento de que "la ordenanza de tránsito urbano tiene previsto que un tribunal de apelación establecido en la ciudad de Cara-

---

(39) M. 1942, t. I, p. 193.

(40) Cuando se trate de una ley inconstitucional, el juez ordinario, según la disposición del art. 7, C. P. C., sólo puede considerarla nula en el caso concreto; la anulación *erga omnes*, que es irrevocable, según el sistema de Venezuela y Colombia, opuesto al de los Estados Unidos, corresponde sólo a la Corte Federal; y es buena la disposición del Código de Procedimiento Civil que dejó reservada a la Alta Corte la excepcional y casi legislativa anulación *erga omnes*. En lo relativo a actos administrativos inconstitucionales, todos los países que instituyeron tribunales administrativos, como Argentina y Colombia, han dado a éstos la facultad de anular directamente actos concretos de la administración que consideren ilegales o inconstitucionales; dar a los tribunales la facultad de anular actos por mera ilegalidad y negársela en los casos más graves de inconstitucionalidad, revela un contrasentido. Siempre se reserva a la Alta Corte la revisión de una sentencia que pronuncie la nulidad de un acto administrativo, principio que consagra la ley venezolana de elecciones (art. 114) que admite el examen por la Corte Federal de una anulación pronunciada o negada por la Corte Superior.

(41) M. 1938, t. I, p. 379.

cas y con jurisdicción en todo el territorio del Distrito Federal conocerá de todas las apelaciones que se intenten contra los fallos o dictámenes de las autoridades de tránsito”.

Ya hemos visto que la Corte Federal no puede negar su competencia para juzgar de la constitucionalidad de actos de funcionarios subalternos, con la única excepción hecha por la constitución, en el caso de usurpación de poderes por funcionarios inferiores de los Estados (42). Si la Corte Federal tiene el temor de que serán muchos los recursos contra disposiciones de funcionarios inferiores, ella puede orientar su jurisprudencia en el sentido de que las reclamaciones deben en primer lugar formularse ante la autoridad administrativa superior competente o ante el tribunal competente según las leyes ordinarias y puede negar el recurso por inconstitucional antes de declararse exhaustos los remedios de recursos ordinarios (43). Tal es la práctica del Tribunal Federal Suizo, que acepta un recurso de inconstitucionalidad de actos de autoridades cantonales solamente contra decisiones de la última instancia cantonal, administrativa o judicial, que sea competente. Si se aceptase este sistema, el recurso contra un acto inconstitucional de un agente de policía debería hacerse en primer lugar ante la autoridad competente según el Código de Policía estatal y solamente si el Código de Policía no prevé instancia de recurso podría recurrirse directamente ante la Corte Federal. El sistema del recurso directo, en todos los casos y en concurrencia con los recursos eventualmente abiertos ante otras instancias, da más protección al ciudadano que el recurso ante instancias intermedias. El recurso de las ins-

---

(42) Lo que no puede extenderse por analogía a las autoridades nacionales o del Distrito Federal.

(43) Esto presupone que una ley ordinaria admite el recurso ante otra autoridad como lo hace, por ejemplo, la excelente ley colombiana de 1941 sobre la organización de la jurisdicción contencioso-administrativa. El art. 71 de la mencionada ley dice: “Para que un acto (administrativo) sea admisible en recurso jurisdiccional es necesario que no sea susceptible de recurso en la vía gubernativa por no haberlo establecido la ley o por haberse agotado aquélla”.

tancias intermedias, solamente se justifica para descargar de trabajo al Alto Tribunal.

En Francia las tendencias modernas han propendido a conceder el recurso por exceso de poder ante el Consejo de Estado directamente contra el acto de la autoridad que viole la constitución o la ley, sin que deba pasarse por la jerarquía existente en la administración.

En México, donde el recurso de amparo se hace ante los tribunales de primera instancia, se considera como una gran ventaja de la ley de amparo la posibilidad de poder ir ante los tribunales, según un procedimiento sencillo y breve, contra los actos de cualquier autoridad administrativa. En Venezuela, como las autoridades superiores en la administrativo son menos aptas que los jueces para juzgar de la constitucionalidad de un acto, parece indicado que la Corte Federal admita el recurso directo contra actos de autoridades inferiores. Una excepción podría hacerse en relación con los actos ejecutivos que se sometan al examen de un verdadero tribunal tal como lo había previsto el hoy anulado artículo 123 de la Ordenanza de Tránsito Terrestre Urbano con respecto a los dictámenes del Inspector de Tráfico del Distrito Federal (44). Como según la constitución el control de los actos de funcionarios subalternos de los Estados por usurpación de poderes se excluye según el texto constitucional, se debería, después de la nacionalización de la justicia, introducida por la última reforma constitucional, crear un recurso ante los tribunales de instancia para el control de la extralimitación de poderes de estos funcionarios.

En último lugar hay que examinar la cuestión si dentro de los actos del Poder Público sometidos al control de la Corte Federal conforme al art. 128, ord. 11, se encuentran las

---

(44) En sentencia de 11 de agosto de 1943, M. 1944, t. I, p. 158, la Corte Federal anuló el mencionado art. 123 de la ordenanza que había establecido un Tribunal de Apelaciones nombrado por el Gobernador por colisión con el art. 56 de la ley nacional de tránsito terrestre, según el cual el conocimiento en segunda instancia de las cuestiones relacionadas con el tránsito está encomendado al Gobernador.

decisiones del Poder Judicial cuya inconstitucionalidad se pretende. Ruggeri excluye el control de constitucionalidad de las decisiones judiciales según la argumentación siguiente: "Conforme a nuestro derecho procedimental, el recurso de casación es de origen constitucional, art. 123, ord. 5º (de la Constitución de 1936), 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 exceden de Bs. 4.000, 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; y es de observar, conforme a nuestro derecho, que el recurso de casación es así mismo un recurso de nulidad en el cual puedan ser denunciadas por primera vez las violaciones de leyes que interesen al orden público y sin duda las violaciones de precepto constitucional. Habrá 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 en cuanto las decisiones judiciales sólo pueden ser anuladas por la Corte Federal y de Casación en la Sala de Casación cuando la ley de acuerdo con sus términos admite dicho recurso" (45).

La antinomia que cree ver Ruggeri entre los ords. 5 y 11 del art. 128 no existe en realidad; la Corte Federal tiene, entre otras funciones, estas dos esenciales: 1º asegurar la aplicación uniforme de las leyes federales por medio del recurso de casación en los procedimientos contenciosos; 2º asegurar la aplicación de los principios de la constitución por parte de todos los poderes públicos del país. El constituyente y el legislador pueden determinar cómo se realizan esas dos funciones y muy bien decidir que el examen de la correcta aplicación de las leyes federales, de la legislación ordinaria o secundaria, se limita a los casos importantes con exclusión

---

(45) Ruggieri, La supremacía de la constitución, Caracas, 1941, p. 50.

de las causas civiles de pequeño valor pecuniario y con exclusión en lo penal de los delitos leves y sin incurrir en antinomia extender el examen de la conformidad de los actos con la constitución a todas las decisiones judiciales sin tomar en cuenta la pequeñez de un delito o el valor pecuniario que envuelve una sentencia en lo civil. Con tal distinción entre violación de leyes federales y violación de la constitución el legislador expresa la mayor importancia de la constitución y su interés en que el alto tribunal del país asegure su observancia en todos los casos, sean de mayor o de menor importancia.

En este último caso hay dos soluciones posibles: se puede dar el recurso extraordinario en juicio breve y sumario por inconstitucionalidad en concurrencia con el recurso de casación en virtud del cual se controla en un procedimiento contencioso la legalidad y la constitucionalidad, lo que es la solución del amparo mexicano, o se puede limitar el recurso extraordinario contra decisiones judiciales por inconstitucionalidad a los casos en los cuales es improcedente el recurso en juicio contencioso, lo que es la solución de la legislación argentina con una significativa excepción para el *habeas corpus*, excepción que los jurisconsultos más avanzados de Argentina quieren extender a la protección de todas las garantías constitucionales.

En una sentencia de 11 de marzo de 1913 (46) la Corte Federal expresa que la Sala Federal no tiene la facultad de controlar si una decisión judicial es o no abusiva de poder. En este sentido la Corte Federal adoptó la opinión que defiende hoy Ruggeri y la Corte Federal la motiva así: "Que no se pueden equiparar las sentencias judiciales a las leyes de cuya colisión le toca conocer a la Corte; que tampoco cabe equiparar las sentencias a los actos de carácter administrativo o político cuya nulidad puede ser declarada por la Corte Federal; 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

---

(46) M. 1914, p. 37; Ruggeri, *Supremacia*, p. 115.

tienen su procedimiento especial pautado en el Código de Procedimiento Civil, siendo por tanto tales materias extrañas a las funciones de dicho Tribunal en Sala Federal”.

Bajo el régimen de la constitución de 1936, la Corte Federal admitió el recurso de inconstitucionalidad contra decisiones judiciales no sometidas a recurso de casación. En una sentencia de 26 de mayo de 1937 (47), la Corte Federal dice que contra una sentencia del tribunal de la segunda instancia del trabajo, que es la última, cuando el valor en litigio no exceda de Bs. 4.000, es posible el recurso de inconstitucionalidad ante la Corte Federal. En otros casos decididos en 1937, 1938 y 1941 (48) consiguientemente la Corte Federal anuló sentencias de tribunales del trabajo y del Tribunal Superior de Hacienda como actos del Poder Público violatorios de la constitución. Esta jurisprudencia es más correcta que la citada sentencia de 1913; las sentencias del Poder Judicial son actos de autoridad o Poder Público revisables si hay usurpación de poder, es decir, incompetencia o interpretación arbitraria de la ley o si hay cualquier otra violación de la constitución en la sentencia, porque el ord. 11, art. 128, habla de todos los actos del Poder Público sin excluir las decisiones judiciales a las cuales se refiere el art. 128, ord. 5. Más difícil es decidir si el recurso extraordinario, por inconstitucionalidad o abuso de poder, puede hacerse en concurrencia con el recurso de casación cuando se trate de una sentencia contra la cual la casación es posible. El procedimiento de casación es más costoso y más largo pero tiene incluido en el examen de la legalidad el control de la constitucionalidad de la sentencia de la instancia anterior. Así no se quita al ciudadano el derecho garantizado por el art. 128, ord. 11, de ver la constitucionalidad examinada por la Corte Federal. El art. 128, ord. 11, que prescribe para las resoluciones ministeriales el

---

(47) M. 1938, t. I, p. 239.

(48) Sentencia del 16 de abril de 1937, M. 1938, t. I, p. 205; Sentencia 15 de enero de 1938, M. 1941, M. 1942, t. I, p. 201. En sentencia del 1º de noviembre de 1942, M. 1943, t. I, p. 185, la Corte anuló una sentencia del Juez Superior del Estado Anzoátegui por usurpación de poderes.

procedimiento contencioso, no dice cuál debe ser el procedimiento a seguirse cuando se trate de actos que no sean resoluciones ministeriales; por argumento *a contrario* puede concluirse que el control de constitucionalidad en los otros casos no debe ser contencioso. Pero por analogía las causas civiles con un valor pecuniario de más de Bs. 4.000 pueden asimilarse a las resoluciones ministeriales que versen sobre contratos que por su valor pecuniario fueron sometidos por la constitución de 1931 al juicio contencioso. La extensión del juicio contencioso a todas las resoluciones ministeriales en la constitución de 1936 no está justificada, pero parece justo asimilar el procedimiento de control de constitucionalidad de sentencias en lo civil con un valor excedente de Bs. 4.000 al procedimiento pautado para las resoluciones ministeriales concernientes a la validez o ejecución de contratos, con la diferencia de que en el caso de resoluciones ministeriales la Corte interviene como única instancia mientras que en las causas civiles que no sean contra la nación, la Corte Federal interviene como última instancia.

La solución en lo penal no puede ser la misma. Si en cuestiones pecuniarias y civiles en general no hay tanta urgencia para la decisión, es diferente en el caso de detención. Una de las garantías del art. 32 de la constitución es la libertad personal (ord. 5º), otra es la seguridad individual (ord. 17º) con su garantía de juicio ordenado ante los jueces naturales. Contra una detención injustificada no es suficiente que el caso llegue en casación, a veces después de años, al tribunal federal como cuarta instancia (49). Aquí, si se quieren proteger y hacer efectivas las garantías constitucionales, es necesario un recurso rápido y sumario y en nuestra opinión la Corte Federal debe, en Sala Política y Administrativa, examinar los recursos que se hacen por pretendida inconstitucionalidad, en cualquier procedimiento penal, especialmente cuando se trate de pretendida detención inconstitucional.

En una sentencia de 20 de julio de 1938 (50) la Corte Federal adoptó un punto de vista contrario. Un diputado al

---

(49) Aquí el término instancia no se usa *stricto sensu*.

(50) M. 1939, t. I, p. 252.

congreso nacional, Dr. A. M. N., había sido detenido por acusársele de ser el autor del delito de ultraje al Presidente de la República, delito cometido por la prensa. El diputado recurrió ante la Corte Federal contra la confirmación del auto de detención del juez de distrito por el juez de primera instancia alegando que la detención violaba la inmunidad parlamentaria. La Corte Federal declaró la improcedencia del recurso con la argumentación siguiente: "Que los defectos de que pueda adolecer el procedimiento y que puedan acarrear la nulidad de lo actuado ante el juez que ha pronunciado la detención, a fin de encauzar el procedimiento por los trámites autorizados en los enjuiciamientos contra altos funcionarios, no pueden ser revisados por esta Corte Federal en razón de sólo proceder tal revisión mediante los recursos legales correspondientes". Esta sentencia es un caso típico en el cual sólo un amparo rápido y sumario concedido por la Corte Federal pudo haber permitido al diputado detenido ser libertado y atender a los trabajos del congreso y bastaba a la Corte averiguar si el recurrente era verdaderamente diputado elegido para comprobar la flagrante violación de la garantía de inmunidad de los congresantes. Aquí la Corte Federal olvidó su alta función de defensora de la constitución proclamada por ella misma en tantas sentencias.

Durante los primeros años de la existencia de la Corte Federal ésta estableció la siguiente peligrosa teoría: que sus propias sentencias son nulas, si con ellas se ha incurrido en usurpación de atribuciones. Nos referimos a la sentencia de 13 de julio de 1876 (51), por la cual la Corte Federal se declaró incompetente para examinar un decreto de un presidente de Estado en materia de llanos y agregó: "De otra manera la Corte Federal se usurparía una autoridad que no tiene y su resolución sería nula".

El principio según el cual la autoridad usurpada es nula tiene su límite en el principio de la presunción de verdad de la cosa juzgada que se establece precisamente en virtud de un alto interés de orden público. En una sentencia de 17

---

(51) M. 1877, p. 148; Ruggeri, p. 243.

de noviembre de 1938 (52) la Corte Federal negó con razón como un absurdo que la Sala Administrativa y Política pudiese declarar inválidos los fallos de casación por pretendida inconstitucionalidad y declaró: "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 poderes".

La teoría de la cosa juzgada, de la autoridad inquebrantable de una sentencia judicial, una vez exhaustos o inutilizados los medios de apelación o recurso, es tan importante que no parece admisible que las sentencias judiciales puedan ser impugnadas por inconstitucionales durante un tiempo indeterminado. La Corte Federal, que tiene la facultad de reglamentar el procedimiento del recurso por inconstitucionalidad de actos del poder público, no dañaría demasiado este derecho si limitase el recurso contra sentencias judiciales a un plazo de diez días por analogía con el recurso de casación establecido en el art. 424, C. P. C. Las sentencias y decisiones judiciales contra las cuales sea posible un recurso de casación pueden equipararse a sentencias de la Corte Federal y de Casación si las partes no ejercieron el recurso durante el término de la ley. Las decisiones judiciales que no sean sometidas al recurso de casación merecen, en favor de la autoridad del juez y de la seguridad de la vida jurídica, la misma aplicación del principio de la cosa juzgada, principio que no se podrá extender a los actos de la administración o a los actos administrativos del congreso y de las asambleas legislativas.

Así llegamos al resultado de que con el recurso de inconstitucionalidad se pueden revisar los actos de todas las autoridades del país, con la única excepción de los fallos de la Corte Federal que deben considerarse como definitivos. Los actos del Presidente de la República no se exceptúan del control judicial con respecto a constitucionalidad. Todos sus

---

(52) M. 1939, t. I, p. 329; Ruggeri, p. 126.

actos son actos del Poder Público. Una de las facultades que tenía el Presidente de la República, según el art. 100, ord. 30, constitución de 1936, era la de “ejercer la facultad conferida en el aparte último del inciso 6º del art. 32 de la Constitución”, esto es, la facultad de expulsar del territorio del país a los “afiliados a las doctrinas comunista y anarquista cuando el ejecutivo considerare que su permanencia en el país pueda ser peligrosa o perjudicial para el orden público o la tranquilidad social”.

La Corte Federal ha visto en esta disposición abolida por la reforma constitucional de 1945 una facultad del Ejecutivo Federal no sometida al control judicial. En una sentencia de 4 de marzo de 1941 (53) la Corte Federal dice que “el constituyente ha confiado al Poder Ejecutivo la sanción aplicable con la circunstancia singular de que lo ha erigido en árbitro soberano en el punto. Es, pues, absoluta y extraordinaria, discrecional y única, la función de alta policía nacional que en esta materia tiene el Poder Ejecutivo”.

Es difícil concebir en qué se distingue de las otras facultades que la constitución reserva al Poder Ejecutivo la función contenida en la disposición antes citada y que la Corte Federal califica de “única”. El art. 100 de la constitución de 1936, entre otras muchas facultades, atribuye al Presidente de la República la que le confiere el aparte último del inciso 6º y si todas deben ser ejecutadas en cumplimiento de la constitución, todas están bajo el control de la Corte Federal.

Se ha dicho que la constitución no regula el procedimiento del recurso de inconstitucionalidad. Hay una excepción en cuanto al plazo; el penúltimo aparte del art. 128, ord. 11, dice: “La acción en declaración de nulidad de un acto administrativo por ilegalidad o abuso de poder, caduca a los trece meses, siempre que por dicho acto no se haya violado ninguno de los principios, garantías o derechos consagrados por esta constitución. La ilegalidad del mismo acto como excepción puede oponerse siempre”.

---

(53) M. 1942, t. I, p. 127.

Es extraño que la constitución hable en esta disposición de ilegalidad y no de inconstitucionalidad del acto administrativo cuya anulación se pide. A pesar de esta expresión inexacta, se debe entender que la acción de nulidad según el art. 128 es solamente posible por violación de la constitución y no por violación de la ley. La inconstitucionalidad se funda siempre en la violación de un principio, garantía o derecho consagrado por la constitución. Como el párrafo constitucional exceptúa de la caducidad de los 13 meses las señaladas violaciones, no queda ningún caso que pudiera someterse a la caducidad y se trata de una redacción infeliz cuyo sentido es difícil de adivinar.

Para concluir este capítulo repetimos que la constitución ha creado un remedio judicial contra todas las violaciones de la constitución por parte de cualquier autoridad del país, el recurso ante la Corte Federal, remedio que hasta ahora no ha evolucionado, en parte por ignorancia del público, en parte por una interpretación limitativa y a veces demasiado ejecutivista a que ha dado cabida aquel alto tribunal.

## CAPITULO XXXII

### EL SISTEMA RENTISTICO

En el Estado moderno las necesidades financieras para cubrir los gastos de los varios ramos del gobierno con sus complejas funciones y con la ayuda directa que procura el Estado en muchos respectos a sus habitantes van siempre en aumento. Por eso la creación de rentas, la recaudación e inversión de éstas tiene una importancia capital para el cumplimiento de las funciones constitucionales del Estado. Las reglas correspondientes se encuentran en una multitud de leyes especiales que forman la legislación financiera que es la base de la ciencia de hacienda pública de la nación. La constitución y el derecho constitucional deben contentarse con establecer los principios generales. Esos principios constitucionales determinan en primer lugar quién tiene la competencia para crear impuestos, lo que tiene especial importancia en el Estado federal, donde las entidades que componen la federación tienen su autonomía rentística. En segundo lugar la constitución establece ciertas reglas destinadas a garantizar un justo reparto de las contribuciones entre todos los habitantes, sin gravarlos desigualmente y sin perjudicar la industria y el comercio. En tercer lugar el derecho constitucional está muy interesado en las competencias para disponer de los ingresos que el Estado obtiene por vía de impuestos u otras rentas; prescribe una regular y legal inversión de los ingresos por medio del presupuesto anual y con un control estricto.

Es uno de los principios básicos del derecho constitucional que el Estado no puede obligar a los habitantes a pagar una contribución antes de que los ciudadanos hayan sido consultados y hayan dado por sus representantes, y en la democracia directa por votación popular, su consentimiento. Se considera como el nacimiento de los parlamentos la disposición de la *Magna Carta* que obligó a los reyes de Inglaterra a pedir la aprobación del *Concilium regni*, compuesto del clero y de los nobles, para los tributos que éstos debían pagar. Más tarde en la edad media se pidió también el asentimiento de los Comunes; con menos regularidad que en Inglaterra y solamente en situaciones de emergencia y peligro para el reino, los reyes de Castilla y Aragón consultaron a los tres estados y los reyes de Francia convocaron a los Estados Generales. Al principio de pedir el consentimiento del pueblo para el establecimiento de una contribución se agrega pronto otro principio no menos importante: el principio de separar las rentas públicas del dominio particular del rey, de obligar a éste a dar cuenta del empleo de la renta y de vigilar el pueblo los egresos del tesoro. En 1797 se conoció y prohibió en Caracas la Declaración francesa de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, cuyo art. 14 dice: "Todos los ciudadanos tienen el derecho de comprobar por sí mismos o por sus representantes la necesidad de la contribución pública, de consentirla libremente, de vigilar su empleo y de determinar la cuota, la base, la recaudación y la duración". También fue conocida en Venezuela la Constitución gaditana de 1812, que dijo en su art. 339: "Las contribuciones se repartirán entre todos los españoles con proporción a sus facultades, sin excepción ni privilegio alguno".

La constitución de Cádiz pronuncia también el principio de que las Cortes establecen las contribuciones y de que éstas deben ser proporcionadas a los gastos que se decreten por las Cortes para el servicio público. El art. 339 tiene especial interés, porque establece el principio de los impuestos directos, no en el viejo sentido de la contribución *per capite*, sino en el sentido sumamente moderno de un impuesto proporcionado a las facultades económicas del ciudadano, es decir, un

impuesto sobre las ganancias individuales y cuyo modelo es el *income tax* introducido por primera vez en Inglaterra por Pitt en 1799. El congreso de Cúcuta estableció por la ley de 30 de septiembre de 1821 el primer impuesto directo sobre la renta en Venezuela. "Por esta ley grancolombiana, dice Esteban Jaramillo, se gravaba la renta de los inmuebles, con excepción de los edificios públicos, la de los muebles, semovientes, minas, empresas manufactureras y comerciales, con el 10%, y los sueldos mayores de 150 pesos con el 2 y el 3%, según su cuantía" (1).

Los impuestos coloniales fueron en Norteamérica como en la América española una de las razones del movimiento de independencia y es por ello explicable la ley de 1821; pero es harto conocido que las leyes del congreso de Cúcuta no se aplicaron en Venezuela, y cuando ésta se separó en 1830 de la Nueva Granada, continuó rigiendo por mucho tiempo el sistema colonial de impuestos indirectos establecidos por los españoles (2). Así la mencionada ley de 1821, precursora por 130 años a la introducción del impuesto sobre la renta en Venezuela, como otras tantas, no fue más que una platónica declaración de bellos principios.

Tampoco fue aplicada la "Ley de 5 de junio de 1860 que establece una contribución sobre la renta que produzcan las industrias ejercidas en el país". Esta ley previó un impuesto progresivo sobre la renta de 3 a 5% como contribución extraordinaria para los gastos de guerra y debía cobrarse durante 3 años (3).

(1) Esteban Jaramillo, Tratado de Ciencia de la Hacienda Pública, 3ª ed., Bogotá, 1940, p. 340.

(2) El Congreso venezolano de 1830 confirmó la ley grancolombiana de 3 de octubre de 1821 que exceptuaba la venta de esclavos del derecho de alcabala, véase el decreto que suprime el derecho de alcabala en la venta de los esclavos y frutos para el consumo interior, Constitución y demás actos legislativos sancionados por el Congreso Constituyente de Venezuela en 1830, Caracas, 1832, t. I, p. 222.

(3) Aurelio Arreaza Arreaza, Antecedentes del impuesto sobre la renta de Venezuela, Revista de Hacienda, Nº de dic. de 1936, p. 42; Gil Fortoul, Historia Constitucional de Venezuela, 3ª ed., t. III, p. 196.

No hacen falta las obras científicas sobre el sistema rentístico de la colonia que era idéntico en toda la América española y cuya fuente es la Recopilación de Indias. El más importante de los impuestos era el almojarifazgo, un derecho porcentual del valor de la mercancía que se cobró en los puertos de la colonia y otra vez en los de España por cada entrada y salida de mercancías, impuesto que era más fuerte para las mercancías que salían de España para las Indias que para los productos coloniales.

Al almojarifazgo se agregó la avería, impuesto adicional de aduana que estaba destinado a cubrir los gastos de la armada que custodiaba los barcos mercantes. El impuesto de almojarifazgo se conservó hasta hoy en las aduanas nacionales que en muchas categorías de mercancías sobrepasa considerablemente el 15% que se cobraba en la colonia para las mercancías importadas (5% en Sevilla y 10% en el puerto venezolano). El derecho de exportación que el productor o comerciante no puede sobrecargar al consumidor se ha abolido. Otro impuesto colonial que se conservó en Venezuela hasta 1864 fue el de las aduanas interiores, conocido con el nombre de peaje. La alcabala colonial, un impuesto de venta, se ha perpetuado en los impuestos sobre el consumo. No faltaban en la Venezuela colonial el monopolio ni el impuesto de salinas, un monopolio para la venta exclusiva de tabaco, un derecho de pulpería que consistía en una patente anual de los expendios de alcohol; no faltaban el papel sellado y tampoco un derecho sobre las galleras (4). Ingresos coloniales hoy obsoletos son la venta de oficios (empleados de los cabildos y funcionarios fiscales) y la venta de títulos de nobleza (gracias al sacar). El comiso, el remate de mercancías de contrabando, es todavía conocido. El célebre quinto real de las minas, una participación de 20% de la producción minera que correspondía al rey, no tenía gran importancia en Venezuela porque la explotación de las minas venezolanas durante la época colonial era insignificante; hubo años en que la admi-

---

(4) Laureano Vallenilla Lanz, *Las Finanzas de Venezuela bajo el Régimen Español*, Caracas, 1938.

nistración deficitaria de Venezuela se benefició de una parte del quinto real de las minas de plata de México (5). Los historiadores nos dicen que el sistema establecido por España en las colonias era más moderno que los impuestos de la época en Europa que muchas veces no eran generales y pecharon sendas clases de la población. Esto es correcto en teoría; en la práctica los impuestos indirectos de la colonia eran un fuerte gravamen para la naciente economía y continuaron siéndolo después de la independencia. Además el tributo de indios, el único impuesto directo de la colonia (6), que los cargó *per capite* y sin consideración de sus facultades económicas, se aplicó de manera arbitraria por el sistema de dar a los encomenderos una participación del impuesto. Los grandes abusos de las encomiendas condujeron en 1779 a la rebelión de los comuneros del Socorro y a su marcha hacia Bogotá.

Los impuestos indirectos, ya la constitución de Cádiz en su art. 339 lo reconoció, tienen la desventaja de no ser proporcionados a la facultad económica del individuo; cargan igualmente al rico y al pobre, y por esta igualdad ficticia son injustos. Para el rico el impuesto sobre la sal, el azúcar, los fósforos será una infima parte de sus gastos mensuales; para el obrero los impuestos indirectos constituyen ya una parte considerable de su salario. A pesar de esa manifiesta injusticia los impuestos indirectos se mantuvieron durante mucho tiempo como los únicos de los países latinoamericanos. Jaramillo dice: "Los impuestos sobre objetos de consumo general gozaron desde el principio de especial predilección por parte de los poderes públicos. Estos impuestos disimulados, insidiosos, casi insensibles, que no levantan protestas, ni provocan movimientos sediciosos, en los que no aparece el agente

---

(5) José L. Sucre-Reyes, *Le Système colonial espagnol dans l'ancien Vénézuéla*, Paris, 1939, p. 209 ss.

(6) Esteban Jaramillo, *Tratado de Ciencia de la Hacienda Pública*, 3ª ed., Bogotá, 1940, p. 65, cuenta como contribución directa la Bula de la Cruzada; sin embargo, aquí no se trata de un impuesto sino de una prestación voluntaria del producto de la venta de dispensas por la iglesia, y ningún creyente tiene obligación legal de comprar las indulgencias de la iglesia.

del fisco, siempre odiado, y que se pagan en el momento de satisfacer necesidades o deseos, fueron sin duda los más apropiados para proveerse de fondos los gobiernos, con la menor resistencia posible". "Dondequiera que el Gobierno democrático existe más bien en las palabras y en fórmulas legislativas, que en las costumbres y en las prácticas políticas, y donde las masas populares no han logrado una intervención activa en los negocios públicos, las pequeñas minorías que gobiernan han cerrado el paso a la implantación de los tributos directos y fomentado los indirectos, con dos fines primordiales: el primero, librarse ellas mismas, en parte considerable, de las cargas tributarias, y el segundo, conservar en su favor el apoyo de las clases pudientes, que son las que a la postre hacen las elecciones y mantienen en sus puestos a los miembros de la oligarquía reinante. Un ejemplo muy claro de esta observación se ve en algunas repúblicas hispanoamericanas, donde el fisco vive de los impuestos indirectos, decretados y defendidos por las minorías que gobiernan estos países, para las cuales un sistema de tributos basado en la efectiva capacidad económica, les impone sacrificios personales y políticos, que sólo la fuerza de la verdadera democracia puede echar sobre ellas" (7).

El reparto de los impuestos entre el poder nacional y gobiernos estatales nunca creó mayores conflictos. El poder central decidió todo y se cogió la parte del león, y los Estados, nunca entidades independientes, aceptaron dócilmente lo que el caudillo del país les dejara. Desde la constitución de 1864 las aduanas son exclusivamente nacionales; se abolieron los peajes locales de los cuales las provincias que las cobraron antes por su propia cuenta debían ceder una pequeña parte al gobierno central. En el art. 13 de la constitución de 1864 los Estados se obligaron "a no sujetar a contribuciones antes de haberse ofrecido al consumo, los productos que hayan sido gravados con impuestos nacionales" (ord. 5º), "a no imponer contribuciones sobre los efectos y mercancías de tránsito para otro Estado" (ord. 6º), "a no establecer aduanas para cobro

---

(7) Esteban Jaramillo, obra cit., p. 61 y 170.

de impuestos, pues sólo habrá las nacionales" (ord. 14º). Desde entonces las aduanas han sido el impuesto primordial del gobierno nacional. Con el tiempo, y especialmente en los últimos veinte años por la explotación del petróleo, la renta de minas ha logrado igual importancia que la aduana.

La renta de minas no es un impuesto en el sentido técnico; según el concepto de la colonia española, conservado después de la independencia, la propiedad de terrenos no se extiende al subsuelo, de manera que las minas pertenecen al rey como dominio eminente. La constitución federal concede la propiedad de las minas, igualmente de las tierras baldías, a los Estados, pero les quita la administración y las rentas, de tal manera que la propiedad estatal viene a ser ficticia, y por todos aspectos prácticos las minas y tierras baldías pueden considerarse como pertenecientes a la nación. Es el Congreso Nacional el que dicta las leyes de la materia; es el Ejecutivo Federal quien las ejecuta. Según la constitución de 1881 (art. 13, ord. 15º), los Estados "ceden al Gobierno de la Federación la administración de las minas, terrenos baldíos y salinas, con el fin de que las primeras sean regidas por un sistema de explotación uniforme, y que los segundos se apliquen en beneficio de los pueblos". Los Estados reciben, según la constitución de 1881 (art. 13, ord. 32), las dos terceras partes de lo que produzcan las minas, terrenos baldíos y salinas administradas por el Poder Federal, renta que se distribuye como situado entre los Estados con proporción a su población. En ulteriores constituciones, incluso la de 1922, se concede a los Estados la totalidad de la renta de minas, terrenos baldíos y salinas; pero siempre es el Congreso Nacional quien establece y organiza la renta y el Gobierno Nacional quien la administra. Desde 1925 (constitución, art. 17, ord. 4º) estas rentas entran al fisco nacional como las demás y los Estados reciben como situado una parte del total de las rentas nacionales, que es hoy el veinte por ciento de los ingresos nacionales del año civil anterior.

La renta de minas se regula hoy por la Ley de Hidrocarburos del 13 de marzo de 1943 y la Ley de Minas del 7 de

agosto de 1936 parcialmente reformada en 1944 (8). La renta de salinas se recauda según una ley especial del 23 de julio de 1945; como ya en la época colonial la Ley Orgánica de la Renta de Salinas conoce dos sistemas: la explotación directa por el gobierno nacional (art. 1, ord. 13) y la explotación por particulares con una concesión del gobierno (art. 2, ord. 2); en el segundo caso hay un impuesto de consumo (art. 1, ord. 2). El gobierno mismo explota hoy las salinas de Araya y Coche. La ley de minas conoce solamente el sistema de concesiones; la persona que quiere un título de explotación debe entenderse con el propietario del terreno, sea que lo compre, sea que le indemnice por el uso del terreno y es posible la expropiación; y además el descubridor de un yacimiento, si no requiere el título, tiene derecho a participar con un porcentaje modesto en la producción durante los primeros diez años de la explotación (art. 35). Los concesionarios pagan un impuesto superficial de Bs. 0,50 a Bs. 1 por hectárea y además un porcentaje de  $\frac{1}{2}\%$  a 4% del valor de los minerales extraídos (arts. 87 a 90).

La última ley de hidrocarburos prevé en su art. 3 que el Ejecutivo puede escoger entre la facultad de ejercer directamente la exploración y explotación de los yacimientos petrolíferos o de otorgar concesiones de explotación. La extracción de petróleo necesita la inversión de grandes capitales y por esta razón y quizás también por la experiencia técnica que se necesita se encuentra exclusivamente en manos de compañías extranjeras. La inserción en la ley de la facultad del gobierno nacional de ejercer directamente la explotación tenía evidentemente el objeto de satisfacer el comprensible deseo de los venezolanos de ver realizada una explotación de manera que la totalidad de los beneficios se quede en el país. Pero por el momento nadie piensa en serio que el gobierno nacional vaya a organizar una empresa petrolera por cuenta de la Nación. En México, durante el gobierno de Porfirio Díaz que protegió a los capitalistas extran-

---

(8) Véase J. A. Cárdenas Varela, Comentarios a la Ley de Minas de 1944, en Revista de Fomento, número de junio de 1945, p. 9 y ss.

jeros, se introdujo el sistema anglo-americano, según el cual el propietario de un terreno puede disponer del subsuelo sin intervención del gobierno. Después del derrocamiento del gobierno dictatorial de Porfirio Díaz las administraciones posteriores del país quisieron volver al sistema español de las concesiones con una renta a favor del gobierno; la obstrucción que las compañías extranjeras presentaban al gobierno y la negativa de éstas a someterse a las exigencias del gobierno condujo a serios conflictos que terminaron con la expropiación total, de manera que hoy el gobierno mexicano explota el petróleo como un monopolio por su propia cuenta. Los mayores conflictos los había creado la cláusula del art. 27 de la constitución mexicana de 1917 que reserva las concesiones de explotación a los mexicanos y agrega que "el Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y no invocar, por lo mismo, la protección de sus Gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud de la misma". Conforme a la constitución, la expropiación se hizo mediante indemnización, aceptada ésta de mala gana por los interesados y después de largas protestas.

La ley venezolana de hidrocarburos distingue entre concesiones de exploración y concesiones de explotación; estas últimas se conceden por un periodo de cuarenta años (ley, art. 36). La duración de la concesión constituye cierta garantía para los concesionarios. La Corte Federal, en un conflicto entre el gobierno y las compañías petroleras sobre exoneración de derechos arancelarios de importación, hizo bien en interpretar en sentido estricto el principio de irretroactividad establecido en el art. 94 de la constitución (9). Una nueva ley no puede someter las concesiones ya otorgadas a cargas adicionales.

---

(9) Sentencia de 9 de mayo de 1939, M. 1940, t. I, p. 331.

En una decisión que trató del periodo presidencial, la Corte declaró que el principio de irretroactividad no se aplica a reformas de la constitución sino solamente a la legislación ordinaria. Es generalmente admitido que la Corte no puede examinar la constitucionalidad de una reforma constitucional; sin embargo, es en el Estado de Derecho un principio que existe por encima de la constitución escrita el de que una reforma constitucional con efecto retroactivo no puede lesionar derechos adquiridos (10).

El impuesto de explotación petrolera es más alto que el de minas. Además de un impuesto de exploración, de un impuesto superficial anual y de un impuesto inicial de explotación, el gobierno percibe en especie o en efectivo el 16 $\frac{2}{3}$  por ciento del petróleo crudo, asfalto y gas extraído; el impuesto puede rebajarse si su pago no permite una explotación comercial. Además hay un impuesto de consumo que grava los derivados del petróleo que se venden en el país mismo. En las varias publicaciones sobre la economía venezolana patrocinadas por las compañías petroleras se hace hincapié en los beneficios indirectos que la economía venezolana obtiene de la explotación del petróleo por las compañías extranjeras y de la participación de éstas en el pago de los impuestos generales. Esta participación es considerable; en 1944 los ingresos del recientemente creado impuesto sobre la renta se elevaron a 41 millones de bolívares, de los cuales 19 millones fueron pagados por once compañías petroleras. Los ingresos del petróleo, conseguidos con tanta facilidad, no dejan de constituir un peligro para el país; las grandes sumas de que dispone el gobierno dan la apariencia de una economía floreciente, se gastan a la ligera, y no se toman todas las medidas para dar al interior del país la posibilidad de desarrollar su agricultura. No está de más recordar el caso de España, cuando recibió grandes cantidades de oro de sus colonias, utilizó la riqueza que fácilmente afluyó al país en comprar

---

(10) La reducción del periodo presidencial de 7 a 5 años de que trató la decisión de la Corte Federal del 17 de abril de 1941, M. 1942, t. I, p. 180, no lesionó derechos adquiridos del Presidente de la República, Véase *supra*, p. 49.

productos manufacturados en el resto de Europa y descuidó totalmente el fomento de una industria nacional. El problema está fuera del derecho constitucional y es demasiado complejo para que podamos tratarlo aquí.

Se observó por lo general, por lo menos formalmente, en Venezuela el principio de que los impuestos deben ser decididos por el cuerpo legislativo. En su condición de Presidente provisional de la República, Juan Vicente Gómez hizo una excepción de este principio, cuando estableció por decreto en 1914 el primer impuesto directo del Estado Federal, el impuesto de herencias. El decreto fue confirmado por una ley de 1915; pero sólo en la constitución de 1925 el impuesto de herencias se concede constitucionalmente a la Nación (art. 15, ord. 17). El impuesto de sucesión ya se conocía antes como impuesto estatal. En una sentencia de 25 de junio de 1867 (11) la Corte Federal declaró que no era inconstitucional una ley del Estado Carabobo que estableció un impuesto sobre las herencias. Actualmente el impuesto sobre sucesiones se regula según la ley de 9 de noviembre de 1939 que establece para herencias y donaciones un impuesto progresivo según el valor de la sucesión y graduado según el parentesco.

Además del impuesto sobre herencias el art. 15, ord. 17, idéntico al texto de la constitución de 1925, reserva a la nación varios impuestos indirectos que son los de estampillas, registro, fósforos, cigarrillos y tabaco, aguardientes y licores. La enumeración no es exclusiva; desde 1925 son también admitidos por la constitución como impuestos nacionales todos los demás que "con el carácter de impuestos nacionales estableciere la ley". La constitución da con eso al Congreso Nacional una facultad casi ilimitada para crear nuevos impuestos por la legislación ordinaria (12). En uso de esta facultad el Congreso ha establecido en 1941 el impuesto sobre la renta.

---

(11) Archivo de la Corte Federal y de Casación, libro copiator de actos de 1864-69, p. 168.

(12) No compartimos el criterio del Dr. Angel Francisco Brice, quien en su publicación sobre la ley de impuesto sobre la renta, Maracaibo, 1943, p. 109 y ss., expone que "al decir el constituyente que reservó al poder federal los demás impuestos que con el carácter de

El término "impuesto sobre la renta" es la traducción generalmente admitida de la expresión inglesa *income tax*, traducción que no es muy feliz porque el *income* comprende todas las entradas de un individuo, de una parte las utilidades de su capital (renta) y de su empresa comercial o industrial (ganancias) y también el producto de su trabajo (salario o sueldo). El término renta se utiliza aquí como *pars pro toto* porque falta una palabra que comprenda toda clase de entradas. El impuesto sobre la renta es considerado hoy como el más justo que, junto con el impuesto sobre sucesiones, se pide de los económicamente fuertes que pueden con menor sacrificio en su vida personal que la clase pobre participar en los gastos públicos, especialmente cuando existe como en Venezuela un impuesto progresivo. Sin embargo, el impuesto sobre la renta y sobre herencias es solamente justo, si se somete a su pago la totalidad de los legalmente obligados con las rentas y herencias íntegras. Este ideal que nunca se logrará completamente presume una gran competencia y honestidad por parte de los funcionarios de control y una alta moralidad por parte de los ciudadanos (13).

La ley venezolana de impuesto sobre la renta adoptó el sistema algo complicado de impuesto cédular conocido en Francia bajo el nombre de *impôt cédulaire sur le revenu*. Se

---

nacionales estableciere la ley, no ha podido expresar otra idea que la de considerar con el carácter de impuestos nacionales, los establecidos por la ley, sobre materia rentística nacional". Según Brice, es solamente posible crear por leyes nacionales las rentas que ya en otra parte de la constitución están expresa o implícitamente reservadas al poder federal. "Como no hay tal reserva para los enriquecimientos obtenidos por cualquier actividad económica de orden privado, por lo tanto no constituyen materia rentística nacional, de lo que se sigue que el impuesto sobre la renta, aun establecido por una ley de la nación, es inconstitucional" (pág. 111). Tal interpretación no corresponde a la amplia redacción del art. 15, ord. 17, que claramente da al poder federal la facultad de determinar sin restricciones por la legislación los impuestos de carácter nacional.

(13) Según el Informe de la Misión Técnica Económica (Misión Fox) de 1940, el producto del impuesto sobre las sucesiones es insignificante. Esto no se debe a deficiencias de la ley sino a deficiencias de la recaudación.

reconocen como ventajas de este sistema la posibilidad de retener el impuesto sobre varias clases de ingresos a la fuente y la posibilidad de tener una tasa diferente para varias categorías de ingresos. La ley venezolana conoce siete cédulas y tiene la tasa menor para los sueldos y salarios y la mayor para las utilidades provenientes de realización de inmuebles o de ganancias fortuitas. El accionista no paga ningún impuesto sobre la renta que recibe como dividendo de las acciones que tiene; esto se ha motivado con el fin de evitar un doble gravamen, el primero a cargo de la compañía y el segundo a cargo de los socios. Pero con razón se ha dicho que el socio que aprovecha de la ventaja de la responsabilidad limitada que ofrece la sociedad anónima, bien puede soportar el impuesto sobre la renta (14). La crítica nos parece justificada; el accionista que posee acciones sin participar con trabajo personal en la empresa de la compañía recibe los dividendos como cualquier otra renta sobre su capital y no hay razón para exceptuar los dividendos del impuesto. El socio que además de tener acciones trabaja personalmente como gerente de la compañía, recibirá por su trabajo un sueldo adecuado y si sobran utilidades que se pagan como dividendo sobre el capital que tiene invertido, esto es para él una renta en exceso de lo que necesita para sus gastos de vida y tampoco se justifica la excepción del impuesto. Otra crítica que puede hacerse a la ley venezolana es la adopción del sistema de la territorialidad de la renta. Según este principio expresado en el art. 1º de la ley se someten al impuesto los enriquecimientos que una persona obtenga en virtud de actividades económicas realizadas o de bienes situados en Venezuela. Esto significa que una persona que no reside en el país debe pagar el impuesto sobre la renta si ha tenido una actividad ocasional con utilidades en el país o si tiene utilidades de bienes radicados en el país. De otra parte, una persona que esté domiciliada en el país no paga impuesto sobre la renta de bienes situados en el extranjero. Esta última exención del impuesto

---

(14) Manuel A. Alvarado, *El impuesto sobre la renta en Venezuela*, Bogotá, 1944, p. 20.

está explicada así en la exposición de motivos presentada al congreso: "No es conveniente que la perspectiva de pagar impuesto pueda disuadir a alguien del propósito de gastar en Venezuela rentas provenientes del extranjero. Al contrario, el país está interesado en que se gaste o emplee aquí el mayor volumen posible de capitales extranjeros, grandes o pequeños" (15). Esta argumentación no es convincente; el impuesto no se paga en la parte de la renta que se gasta aquí sino en el total de la renta de bienes en el extranjero (una vez sometidos aquéllos al impuesto) y el impuesto no tendrá como consecuencia que el capitalista gaste menos en el país. Además, el hecho de que bienes en el extranjero estén exceptuados del impuesto puede inducir a personas radicadas en Venezuela a invertir parte de su capital fuera del país.

Algunos teóricos han abogado por razones sociales por que el impuesto sobre la renta debe ser en el Estado moderno impuesto único y que deben desaparecer los impuestos indirectos. Pero las necesidades siempre mayores del fisco no permitirán la realización de tal postulado. Si embargo, parece muy buena la tendencia de limitar los impuestos indirectos sobre artículos de consumo a artículos que no son alimentos indispensables, por ejemplo, tabaco y licores, y de exceptuar del gravamen fiscal los artículos de primera necesidad, especialmente los víveres. También es razonable la tendencia a reemplazar el impuesto indirecto de timbres fiscales que grava operaciones comerciales o industriales sin tomar en cuenta si de ellas resulta una ganancia o una pérdida por el impuesto directo sobre utilidades realizadas. El impuesto sobre la renta se ha introducido en Venezuela sobre todo con el fin de reducir el arancel de aduana y abaratar la vida. El arancel no tiene únicamente el objeto de crear ingresos fiscales; sirve también de medida para proteger la producción nacional contra la competencia de mercancías importadas, por ejemplo, la industria de telas de algodón y la producción agrícola. Se ha dicho que el arancel es indispensable si Venezuela quiere tener una producción nacional.

---

(15) Alvarado, ob. cit., p. 300.

Sin embargo, el gravamen del arancel se paga por la masa de los consumidores; y se debe preguntar en cada caso si el volumen de la producción nacional y el número de personas ocupadas justifica tal sacrificio de la masa, y se debe preguntar también si no habrá otros medios, verbigracia, las primas para productos agrícolas, que logran el mismo fin de proteger la industria nacional (16).

En los estados federales la repartición del derecho de legislar sobre impuestos entre Estado Federal y estados-miembros tiene importancia. En los Estados Unidos se consideró que la Unión debía cubrir sus gastos con los impuestos indirectos, especialmente el de arancel y dejar el impuesto sobre la renta a los Estados. Esto se admitió a pesar de que el art. 1, sección 8, párrafo 1º, de la constitución norteamericana facultó al congreso para imponer impuestos bajo la condición de que sean uniformes en todos los Estados Unidos. Un impuesto de la renta se aplicó a la Unión por primera vez después de la guerra de secesión según leyes de 1862 y de 1864, sin que esas leyes fueran consideradas como inconstitucionales. El impuesto desapareció en 1872, cuando las aduanas

---

(16) Arturo Uslar Pietri, Sumario de Economía Venezolana, Caracas, 1945, p. 189, dice: "Mientras subsista con su actual preponderancia la industria petrolera, Venezuela tiene que resignarse a producir caro o a no producir. La baja del cambio, el alza de los salarios, la prima natural a las importaciones, y el gravamen automático a las exportaciones, que ha creado la industria del petróleo, obligan a Venezuela a mantener altos costos de producción. Rebajar drásticamente los derechos arancelarios, como algunos han aconsejado, para abaratar el costo de la vida, equivaldría a sacrificar toda la producción nacional, a sola excepción del petróleo, para que los venezolanos pudieran comprar al más bajo precio todos los productos de importación, sobre una tierra yerma y sin industria, que convertiría en importaciones baratas todas las divisas petroleras. Es decir, un país de vida tan barata, pero también tan precaria y artificial, como Curaçao". Por una reforma constitucional de 1929 se introdujo en Suiza el monopolio de trigo conforme al cual el Gobierno Federal compra la producción nacional a un precio elevado, importa por lo demás la parte de trigo que necesita el país sin producirla, y vende después el trigo comprado caro en Suiza junto con el trigo obtenido barato en el extranjero a un precio mediano.

llegaron a ser suficientes para sufragar los gastos del gobierno federal. Bajo el Presidente Cleveland el congreso decretó nuevamente un impuesto federal sobre la renta en 1894. En contra de sentencias anteriores la Corte Suprema de los Estados Unidos decidió en 1895 que el impuesto sobre la renta era inconstitucional, porque la prescripción de la constitución que declaraba que los impuestos serían uniformes en todos los Estados Unidos, implicaba que la carga del impuesto se repartiera proporcionalmente al número de los representantes de cada Estado en el congreso y no según la facultad económica de los habitantes, como lo hizo la ley anulada (17). Esta sentencia, que se adscribe al temor del triunfo de teorías socialistas, ha sido vehementemente criticada; pero la jurisprudencia no se cambió hasta que en 1913 una reforma constitucional (enmienda XVI) estableció inequívocamente que el congreso puede decretar impuestos sobre la renta "sin necesidad de distribución proporcional entre los Estados y sin tener en cuenta ningún censo y ninguna enumeración". Pero con la competencia dada a la Unión de establecer impuestos sobre la renta de la cual se hizo uso extensísimo, los Estados conservaron el derecho de imponer por su lado impuestos sobre la renta y actualmente se agrega al elevado impuesto federal sobre la renta un impuesto local sobre la renta en la mayoría de los Estados de la Unión. En Suiza, hasta la primera guerra mundial, la confederación no tenía el derecho de decretar impuestos directos; ella cubrió sus gastos con las aduanas y los impuestos directos estaban reservados a los cantones. Por varias reformas constitucionales se permitió a la Confederación cubrir primero un impuesto (directo) extraordinario de guerra, después un impuesto de crisis y en la segunda guerra mundial otra vez un impuesto de guerra. Con eso no se quitó a los cantones el derecho de cubrir sus propios gastos con impuestos directos sobre la renta e impuestos adicionales también directos, sobre el capital. Conforme al art. 17, ord. 3, cifra 3, letra *α* de la Constitución, los Estados de Venezuela no pueden crear adua-

---

(17) Pollock v. Farmers Loan & Trust Co. 158 U. S. 601.

nas ni contribuciones “sobre las demás materias rentísticas que constituyen impuestos federales”. Esto excluye categóricamente los impuestos sobre las materias mencionadas en el art. 15, ord. 17 de la Constitución, como, por ejemplo, tabaco y licores; excluye también cualquier impuesto sobre una materia rentística que se declara nacional por la legislación ordinaria. Pero se puede preguntar si la disposición constitucional excluye también el impuesto sobre la renta porque aquí no se trata, en el concepto moderno, de un impuesto especial; el impuesto sobre la renta es hoy, si no el impuesto único, el impuesto *par excellence*, y no una mera categoría de impuesto. Por eso nos parece correcto interpretar la constitución en el sentido de que los Estados, y lo mismo se aplica a los municipios, pueden decretar un impuesto sobre la renta adicional, porque puede presumirse que la Constitución no quiso quitar a los Estados un impuesto tan general; impuesto no conocido en Venezuela cuando se redactó el texto del art. 17, en 1925 (18).

En la práctica no se recomendará hacer revivir la autonomía rentística de los Estados. La evolución venezolana ha sido en el sentido de que desde la Constitución de 1864 las provincias transformadas en Estados perdieron más y más la autonomía rentística que habían tenido antes de proclamarse la Federación. A las rentas propias de los Estados se sustituyó el situado. En el sistema centro-federal de 1830 en adelante los impuestos provinciales y municipales eran mucho más importantes que los impuestos nacionales. Según la Ley de Rentas Municipales de 25 de mayo de 1857, que dio al gobierno central una participación de 10% de las rentas municipales percibidas localmente, la mayor parte de las contribuciones entonces existentes eran municipales, entendiéndose esta palabra en el sentido de rentas locales, incluyendo las de las provincias, cantones y municipios. En el

---

(18) La muy centralista constitución brasilera de 1937 establece que los impuestos de renta son de la competencia exclusiva de la Unión (art. 20). En Venezuela no se debe aceptar este concepto que condena a los Estados y municipalidades a mantener para siempre como única renta local los antisociales impuestos indirectos.

lenguaje de la constitución de 1858 el "Poder Municipal" no comprendió las municipalidades actuales sino las provincias y sus diputaciones provinciales. Al principio de la federación muchos Estados tenían todavía como renta provincial o estatal impuestos de consumo. Una sentencia de la Corte Federal del 6 de marzo de 1866 (19) menciona y declara válida una ley del Estado Nueva Barcelona que establece un impuesto de consumo de 5% y prohíbe a las municipalidades gravar las mismas mercancías ya gravadas por el Estado. (Esta última prohibición, como veremos, no sería posible según la constitución actual).

Actualmente la mayoría de los Estados tienen como únicos impuestos propios el del papel sellado y el de matrícula de vehículos. El impuesto del papel sellado, expresamente reservado a los Estados según el art. 17, ord. 3, subord. 2 de la Constitución, tiene el mismo inconveniente que el timbre fiscal, cuando se aplica a contratos, recibos, etc., y no solamente a los casos en que constituye una compensación por un servicio prestado por el Estado, como, por ejemplo, sucede con los expedientes judiciales. Si el papel sellado grava un documento de negocios diarios, no se tiene en cuenta si tal negocio es provechoso o no. El Estado Trujillo abolió recientemente el impuesto del papel sellado por considerarlo asocial. Algunos Estados, por ejemplo, Barinas, conocen un impuesto territorial; en Miranda se decretó por ley de 27 de enero de 1940 un impuesto territorial sobre tierras ociosas, pero aquella ley, como muchas otras de índole similar de progreso social en el país, nunca se aplicó. Comparadas con el ingreso del situado constitucional las rentas propias de todos los Estados son insignificantes. En el presupuesto del Estado Táchira de 1944 el volumen del situado es de Bs. 3.251.688, mientras que las demás entradas de rentas se calculan en Bs. 186.000, lo que equivale al 6%. Según el presupuesto del Estado Zulia para el año 1944, Estado económicamente más fuerte que los demás, el situado constituye el 80% y las rentas propias el 20% de los ingresos, incluyendo estas últimas

---

(19) Archivo de la Corte Federal, Libro de Actas, p. 111.

un impuesto de consumo estatal al cual corresponde el 11% de los ingresos totales.

La delimitación de la competencia impositiva entre la nación y los Estados no ofrece mayor dificultad, porque cualquier clase de impuesto que la constitución o una ley nacional conceda al Poder Central queda así automáticamente eliminada de la esfera estatal. Hemos exceptuado de este principio el impuesto sobre la renta, porque aquí no se trata de una clase de impuesto sino del impuesto del futuro por excelencia. Más difícil es la demarcación de competencias rentísticas entre los Estados y sus municipalidades. En el conflicto entre la nación y los Estados siempre prevalece aquélla y basta con que la nación se cree un privilegio rentístico por cualquier ley. En lo que se refiere a las municipalidades, los Estados tenían, según las primeras constituciones federales, la facultad de determinar en su propia constitución y sus leyes cuáles rentas quisieron reservar a las municipalidades (20).

Según la Constitución actual, art. 17, ord. 3, subord. 3º, los Estados no pueden crear impuestos sobre "las materias (rentísticas) que sean de la competencia municipal según el art. 18". Esta disposición constitucional es incompleta porque el art. 18 no dice cuáles son las rentas reservadas a las municipalidades. El art. 18 establece la competencia de las municipalidades para organizar sus rentas "con las restricciones enumeradas en el párrafo 3º, número 3, del artículo 17", es decir, las mismas restricciones que tienen los Estados para no invadir la esfera de los impuestos nacionales y no crear impuestos sobre mercancías antes de que se ofrezcan al consumo, ni sobre el ganado en pie. Sobre los productos agrícolas y peces agrega el art. 18: "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 im-

---

(20) En este sentido se pronuncia la Corte Federal en sentencia de 13 de mayo de 1869. Libro de Actas en el archivo de la Corte, p. 41.

puestos especiales ni gravarse desigualmente su venta al detal”.

Los impuestos sobre detalles de comercio se conocen en la forma de un impuesto global que se cobra trimestralmente bajo la denominación de patente municipal o bajo la forma de un impuesto porcentual sobre las ventas efectivas. En esta última forma se trata de un impuesto de consumo; pero precisamente este último no puede ser reservado a las municipalidades con exclusión de los Estados porque el art. 17, ord. 3, n° 3, que prohíbe a los Estados pechar mercancías antes de ofrecerse al consumo ni gravar los productos provenientes de fuera con más impuestos que los producidos localmente, da con esa prohibición implícitamente a los Estados la facultad de crear impuestos de consumo. Por eso no es inconstitucional el proceder del Estado Zulia que en la Ley Orgánica del Poder Municipal de 3 de febrero de 1930 (art. 44) autoriza a las municipalidades para crear impuestos de consumo y al mismo tiempo en la Ley de Impuestos sobre Consumo de 5 de febrero de 1938 crea un impuesto de consumo estatal que es de 7% para las mercancías que se ofrecen directamente al consumo. Estos impuestos de consumo son, en efecto, una aduana adicional que hace más cara la vida, pero que es constitucional, porque se limita a los productos introducidos al Estado, o distrito, en el caso del impuesto de consumo municipal, para ser consumidos allí. La Corte Federal decidió en 1937 con referencia al impuesto de algodón del Estado Carabobo que el uso industrial no es consumo dentro del Estado (21). Esta sentencia dice que el impuesto sobre el consumo no puede ser establecido en los Estados sino sobre los productos que se ofrecen 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 productos que se destinan inmediatamente a la satisfacción de nuestras necesidades (22). Con-

---

(21) Sentencia de 22 de julio de 1937, M. 1938, t. I, p. 259.

(22) La sentencia de 1937 es opuesta a la vieja jurisprudencia de la Corte Federal. En sentencia de 9 de septiembre de 1873, Acuer-

forme a esta sentencia, que corresponde al texto de la constitución (art. 17, ord. 4, subord. 3, letra c, "antes de ofrecerse las mercancías al consumo") se debe considerar como inconstitucional el art. 4 de la ley de impuestos sobre consumo del Estado Zulia de 5 de febrero de 1938 que establece un impuesto de consumo de 3% "para las materias primas que se introduzcan al Estado para el uso exclusivo de las industrias en actividad, tales como cervecerías, velerías, jabonerías y otras semejantes". Hasta ahora no se ha impugnado esta disposición; así el caraqueño que compre en su propia ciudad una cerveza del Zulia, se verá en la necesidad de pagar, además de la aduana nacional sobre la materia prima utilizada para la fabricación, el impuesto del 3% del Estado Zulia.

Así la mención de los impuestos de consumo en el art. 18 no excluye la facultad de los Estados de crear impuestos de consumo estatales. Por lo demás, como ya lo mencionamos en el capítulo sobre las municipalidades, la Corte decidió que los municipios tienen la prioridad de un impuesto si lo han creado antes que lo hubiera creado el Estado. Esta interpretación de los art. 17 y 18 de la constitución no es muy plausible porque tiende a crear un derecho diferente en los varios Estados del país; pero es la única interpretación que da un sentido a la cláusula del art. 17, ord. 3, subord. 3 *in fine*.

Como los Estados, los municipios no pueden crear impuestos sobre las materias rentísticas reservadas a la nación. Entendemos esto con excepción del impuesto general sobre la renta; así el impuesto sobre la renta del capital inmobiliario establecido en el art. 4 de la ley de impuesto sobre la renta de 1942 no hace inválidas las ordenanzas municipales de impuesto sobre los alquileres (23). Si las municipalidades

---

dos y sentencias compilados en 1875, p. 200, la Corte había considerado como consumo en el Estado "la desaparición de una mercancía en su forma primitiva y reaparición bajo otra distinta en los productos que con ella se fabrican".

(23) Angel Francisco Brice, obra cit., p. 112, dice: "Este impuesto sobre la renta inmobiliaria conduce a un dilema desconcertante: o es ilegal por corresponder a materia rentística municipal, o

hacen erogaciones para objetos generales que están en el interés de la comunidad, como escuelas, hospitales y servicios de beneficencia pública, no es objetable que cubran los gastos de tales prestaciones con un impuesto sobre la renta adicional al impuesto nacional. Tal impuesto ayudará a las municipalidades de economía desarrollada como el Distrito Federal, y muy pocos más, a amplificar sus actividades; pero los distritos pobres, donde la ayuda municipal a la población es escasa o nula, tales impuestos no producirán nada porque no habrá ciudadanos con rentas considerables. Aquí la única solución posible parece una ayuda a las finanzas municipales por un situado proveniente del Estado o de la Nación.

La constitución venezolana no establece muchos principios generales sobre el sistema rentístico. El art. 15, ord. 13º, prohíbe los impuestos de exportación y el ord. 12º los impuestos de navegación con excepción de los destinados a cubrir los gastos de obras especiales (24).

El art. 32 que establece las libertades garantizadas a los ciudadanos, contiene varios principios importantes para la legislación de impuestos. El principio más importante es el de la igualdad, según el cual todos están sometidos a las mismas contribuciones sin que puedan concederse exoneraciones, excepto en los casos en que la ley las permita (art 32, ord. 18º). La igualdad debe también aplicarse por la administración; la práctica actual de los ministerios de Hacienda y Fomento de conceder las exoneraciones de aduanas para la introducción de materias primas no de manera absoluta-

---

bien, la ilegalidad radica en este último impuesto, por ser materia rentística nacional. En el primer caso, el Poder Federal lesiona las bases de la Unión y conculca derechos de una Entidad Autónoma; en el segundo lugar permite que se lesionen atribuciones que le han sido delegadas". El dilema se evita si se considera, como nosotros lo proponemos, el impuesto sobre la renta no como impuesto especial sino como el impuesto por excelencia, como categoría rentística que puede incluir impuestos sobre la renta nacionales y locales.

(24) En sentencia de 30 de abril de 1941, M. 1942, t. I, p. 201, la Corte Federal decidió que el derecho de caleta establecido en el reglamento de caleta de Puerto Cabello no puede cobrarse a una compañía petrolera que haga la descarga sin utilizar las caletas nacionales.

mente igual a los industriales de una misma categoría, es inconstitucional, porque viola el principio de la igualdad. La propiedad puede ser sometida a contribuciones por razones de interés público o social, pero las contribuciones no pueden tener el carácter de una confiscación (art. 32, ord. 2º). La industria no puede ser gravada con impuestos tan fuertes que la hagan imposible y los monopolios del Estado no son admitidos con el mero objeto de crear rentas al erario (art. 32, ords. 8º y 9º). Un monopolio solamente es posible "para asegurar los servicios públicos y la defensa y crédito de la nación", admitiéndose excepciones en circunstancias extraordinarias. Como ya decimos en otra parte, el decreto que crea un monopolio para la fabricación y expendio de fósforos es inconstitucional.

El art. 48 establece el principio de la legalidad del impuesto diciendo que "no podrá cobrarse ningún impuesto que no esté autorizado por la ley". El ciudadano tiene el derecho de recurso ante los Tribunales de Hacienda para examinar en cada caso concreto si el impuesto pedido por la administración corresponde a las disposiciones legales. Otro principio constitucional, que es importante para el régimen de impuestos, es el principio de la irretroactividad de las leyes expresado en el art. 94 de la constitución. La constitución de Colombia extiende este principio al dominio rentístico, disponiendo que los impuestos indirectos o el aumento de ellos sólo pueden cobrarse seis meses después de promulgarse la ley que los decreta (art. 201); las variaciones de las tarifas de aduanas no podrán efectuarse sino 90 días después de sancionada la ley que las establezca, y el alza o baja en los derechos de importación se verificará por décimas partes en los 10 meses subsiguientes (art. 202). A pesar de que la constitución venezolana no contiene disposiciones análogas, se recomienda en la práctica un lapso razonable entre la fecha de promulgación y la de aplicación de un aumento de impuestos indirectos o de un cambio del arancel, para no trastornar los cálculos que comerciantes e industriales hayan hecho tomando por base la legislación vigente.

La introducción del impuesto sobre la renta en Venezuela es un ejemplo de cómo puede hacerse un cambio constitucionalmente importante por la legislación ordinaria sin necesidad de modificar el texto constitucional. Es probable que el impuesto sobre la renta vaya en aumento constante, como acontece en la mayoría de los Estados. Tal aumento puede justificarse si al mismo tiempo se rebajan los impuestos indirectos y si el producto de la renta se utiliza de manera efectiva en el desarrollo de la agricultura del país y en su progreso cultural y social.

## CAPITULO XXXIII

### EL PRESUPUESTO

Las funciones que ejerce hoy el Estado están tan ramificadas que la actividad de éste viene a ser un elemento importante para el desarrollo de la cultura y economía del país. La constitución y las leyes establecen cuáles son las actividades del Estado; le dan la facultad de erigir escuelas, de construir caminos, de ayudar a la agricultura y a la industria, etc. La importancia y el volumen de la actividad que desarrollará el Estado en cada ramo donde legalmente puede actuar, no dependerá tanto del texto de las leyes sino de los recursos que se destinen a cada clase de actividad. Esta repartición se hace anualmente en el presupuesto; por eso el presupuesto tiene una importancia igual a la de las leyes más importantes y las reglas constitucionales sobre el establecimiento y control del presupuesto tienen una gran significación.

La parte más importante del presupuesto es la que se llama el presupuesto de gastos; es la parte que contiene la repartición del total de los egresos anuales del Estado entre los departamentos que han de utilizarlos, indicándose en cada caso en qué actividades deben emplearlos. Pero es imposible hacer un plan de gastos sin conocer los fondos de que el tesoro va a disponer. Por eso el presupuesto anual tendrá en primer lugar una estimación de los ingresos totales con que se puede contar, para tener así una base lo más exacta posible para la distribución de los gastos.

En el régimen constitucional es hoy en todas partes el poder ejecutivo el que prepara el presupuesto y el poder legislativo el que debe aprobarlo, con el efecto de que el ejecutivo pueda solamente gastar lo que la legislatura le ha acordado. La aprobación previa es indispensable para todos los gastos que efectuará el gobierno, de manera que la aprobación viene a ser una autorización que da el Congreso al Ejecutivo para hacer determinados gastos. La aprobación del presupuesto no es una pura formalidad como lo es en el actual sistema venezolano la aprobación de las memorias ministeriales que se hace por un acuerdo del congreso reunido; es una autorización que se da al Ejecutivo después de minucioso y detallado examen de las varias partidas del presupuesto en cada una de las dos Cámaras. Por eso la constitución exige que el presupuesto se decreta en la misma forma que las leyes, con tres discusiones en diferentes días, y el presupuesto se llama: "*Ley de Presupuesto General de Rentas y Gastos Públicos*". Esteban Jaramillo define esta ley, que en Colombia se denomina con un término del derecho inglés "*Ley de Apropiaciones*", así: "El presupuesto del Estado es un acto de la autoridad soberana, por el cual se computan anticipadamente los ingresos y se autorizan los gastos públicos, para un período determinado".

El período es en casi todos los países anual.

Para tomar en cuenta la participación del poder ejecutivo y del congreso se puede modificar esta definición así: El presupuesto es un acto legislativo decretado anualmente por el congreso a base del proyecto sometido por el poder ejecutivo, en el cual se indican los probables ingresos del año fiscal venidero y se establecen los gastos públicos autorizados.

En el derecho constitucional moderno la autorización del congreso es indispensable para cualquier gasto público, con excepción de los créditos adicionales acordados por el Ejecutivo durante el receso del congreso para circunstancias de emergencia; pero el congreso no está siempre libre de dar o negar la autorización solicitada en el proyecto de presupuesto: cuando se trate de gastos legalmente necesarios, la autorización no puede ser negada. Tal sucede por ejemplo con el pago de intereses sobre empréstitos públicos; en los estados que es-

tablecen las erogaciones de los funcionarios en leyes especiales, tales sueldos deben obligatoriamente incluirse en la ley de presupuesto. Venezuela no conoce esta costumbre y fija cada año los sueldos.

Los principios constitucionales sobre autorización y control del presupuesto se desarrollaron en Inglaterra, donde el parlamento, cuya primera conquista consistió en lograr que su consentimiento fuese necesario para decretar contricubiones válidas (Petición de Derechos), adquirió después el derecho de sancionar y controlar los gastos. En las constituciones salidas de las revoluciones norteamericana y francesa se adoptaron los principios ingleses, de esas constituciones tales principios pasaron a las constituciones de la América Latina. Sin embargo, los principios adoptados en el texto constitucional no se aplicaron. Los gobiernos personalistas utilizaron los ingresos del Estado en fortalecer su poder, para combatir a sus enemigos y para hacer favores a sus adherentes; los amigos más adictos obtuvieron puestos que les dieron la posibilidad de adquirir inoficialmente una fortuna; en las aduanas continuó el vicio de la época colonial en que los fiscales recibieron pagos para tolerar el contrabando; los funcionarios se empeñaron más en obtener ingresos personales que en aumentar las entradas del fisco. Durante las guerras civiles los gobernantes cubrieron los gastos con empréstitos y dejaron a sus sucesores la carga de las deudas y un erario empobrecido. La intervención del congreso en la aprobación del presupuesto, si existía, era puramente formal; y nadie controló la manera de utilizarse los ingresos.

En la actualidad hay una tendencia a controlar la actividad financiera del gobierno por un sistema metódico de contabilidad y con la vigilancia de la Contraloría General, para evitar así el peculado. Además, hay una tendencia a coartar la libertad del Ejecutivo en la disposición que hace de los fondos públicos con adopción de los métodos que se usan en los Estados Unidos y en las democracias europeas para asegurar la sinceridad del presupuesto. Estos métodos son la intervención efectiva del congreso y la completa publicidad del presupuesto. Como veremos, ellos no han ido adelante como fuera de

desearse. Contra cualquier ingerencia del congreso obra una tradición arraigada que llega hasta proclamar la intangibilidad del presupuesto; muchos gastos se esconden en una partida global o en el capítulo VII; y se abusa de los créditos adicionales. Parece que la democracia es demasiado reciente y que el congreso no tiene celo en utilizar sus prerrogativas. Hace pocos años se consideró como un crimen el hecho de pedir el nombramiento de una comisión de presupuesto y el congreso rechazó tal insinuación con mayoría abrumadora. Hoy la Cámara de Diputados y el Senado nombran sus comisiones de presupuesto; pero una proposición formulada por un congresante a estas comisiones corre el riesgo de sucumbir a la menor objeción hecha por el Ejecutivo. Es nuestro propósito examinar aquí si el uso audaz que hace el Ejecutivo del capítulo VII y de los créditos adicionales, así como la intervención tímida a que se resigna el congreso, corresponden a las disposiciones de la constitución venezolana.

Según el art. 78 de la constitución, es una de las facultades de las dos cámaras del congreso actuando como cuerpos colegisladores la de "sancionar la Ley de Presupuesto General de Rentas y Gastos Públicos, en la cual se determinará la dotación de los empleos federales y todo lo relativo a las erogaciones que hayan de hacerse en el respectivo año económico". Además, establece el art. 113: "El Ministro de Hacienda, dentro de los primeros treinta días de la instalación de las Cámaras Legislativas, presentará a éstas un Proyecto de Presupuesto General de Rentas y Gastos Públicos, que él elaborará en consulta con los demás Ministros del Despacho, con su correspondiente Exposición de Motivos".

Aquí se establece el principio de que el Ejecutivo prepara y el congreso sanciona el presupuesto. Hablemos primero de la preparación del presupuesto por el Ejecutivo. Parece extraño que la constitución no prescriba que el presupuesto en su conjunto debe ser aprobado por el Consejo de Ministros, antes de presentarse al congreso, y que no se prevea la intervención del Presidente de la República. Con esta disposición, establecida en 1925, se da una singular importancia al Ministro de Hacienda, similar a la preponderancia que tiene el *Chancellor*

*of the Exchequer* en Inglaterra. Pero la preponderancia existe sólo en apariencia; en la práctica, un ministro cuyos pedidos son rechazados por el Ministro de Hacienda, siempre podrá dirigirse al Presidente de la República quien dará sus órdenes a este último. Parece estar fuera de duda que el Presidente de la República, que es responsable de la política del gobierno, pueda dar sus directivas a los ministros nombrados por él, y que el Ministro de Hacienda deba atenerse a ellas, si no fueren ilegales (const. art. 112). Si la constitución confiere la composición del proyecto de presupuesto al Ministro de Hacienda, esto sucede porque se trata de un trabajo sumamente técnico y porque el despacho de hacienda tiene los datos necesarios para avaluar los ingresos a cuyo volumen deberán adaptarse los gastos. En la práctica actual la forma definitiva del proyecto, antes de que éste sea presentado al congreso, se determina siempre en Consejo de Ministros. Este procedimiento no es contrario a la constitución que, con el art. 109, no quiso excluir la responsabilidad del Poder Ejecutivo entero, ni la del Presidente de la República, ni la del conjunto de los ministros en lo relativo al proyecto de presupuesto.

Sobre la composición del presupuesto en la Argentina dice Terry: "El Presidente de la República, como es natural, delega en sus ministros la preparación del presupuesto de gastos, y éstos, a su vez, la delegan a los jefes de oficinas, los cuales se limitan a reproducir el presupuesto existente, sin otras modificaciones que la creación de nuevos servicios y de nuevos gastos, generalmente inútiles, y el aumento de los emolumentos para ellos mismos y para sus subordinados preferidos. La intervención del Presidente y de los ministros, con excepción del Ministro de Hacienda, se produce casi siempre en el sentido de un aumento de gastos para contentar, ya sea a un personaje político influyente, ya sean senadores o diputados" (1).

En Venezuela las cosas se pasan de una manera semejante. El Ministro de Hacienda que, según la constitución, debe reunir los presupuestos de los varios ministerios, no tiene la

---

(1) J. A. Terry, citado por Gaston Jèze, "Las Finanzas Públicas de la República Argentina", 1923, p. 53.

autoridad de rechazar los pedidos de los ministros, autoridad que por larga tradición tiene el canciller del tesoro inglés. Así la práctica es que el Ministro de Hacienda somete al Consejo de Ministros los presupuestos correspondientes a los departamentos, tal como los elaboran los ministros basándose a su vez, aquéllos, como lo dice Terry, en los jefes de oficina. Si acaso alguien hace rebajas, será el Presidente de la República (2). Mientras no haya un funcionario especial con bastante autoridad que examine si los créditos pedidos por los ministerios corresponden a imperiosas necesidades y si los servicios correspondientes son económicos, cada servicio, una vez creado, continuará apropiándose los fondos que recibió anteriormente, a menos que se aumenten. Nunca se decidirá una reducción sino en el caso excepcional de que una crisis induzca el gobierno a hacer reducciones drásticas.

El presupuesto, en vez de ser un plan financiero elaborado según una idea directiva para lograr lo más económicamente el mayor número de servicios públicos eficaces en interés de la comunidad, viene a ser un sistema sin plan director, para continuar y a veces aumentar los servicios existentes sin averiguar si éstos son de evidente utilidad. En el informe que presentó en 1940 la Misión Técnica Económica Norteamericana (Misión Fox), ésta recomendaba la creación de una Oficina del Presupuesto y decía: "Bajo la forma del gobierno venezolano semejante oficina funcionaría mejor como dependencia del Ministerio de Hacienda. Si no se desea establecer una oficina nueva, debería substituirse, sin embargo, por una sección dentro del Ministerio de Hacienda. Esta oficina quedaría responsable por la preparación del presupuesto, haría en el curso del año los estudios necesarios y pediría informes de los diversos departamentos del Ejecutivo" (3). Siguiendo parcialmente las sugerencias del informe, se creó por reforma de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional en 1942 el Con-

---

(2) Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto General de Rentas y Gastos Públicos 1939-1940, p. 10.

(3) Informe presentado al Señor Ministro de Hacienda de los Estados Unidos de Venezuela por la Misión Técnica Económica, Washington, febrero de 1940, capítulo VI *in fine*.

sejo de Presupuesto (L.O.H.N., art. 213 ss.). El consejo está compuesto de 15 miembros; su presidente es el Ministro de Hacienda, el director del Tesoro es un miembro necesario; además hay un delegado de cada ministerio, un representante de cada cámara legislativa y finalmente uno elegido por el Consejo de Institutos Autónomos. Por órgano de sus representantes en el consejo, los ministros someten a dicho organismo los proyectos de presupuesto de gastos de sus departamentos. El consejo puede hacer observaciones y objeciones que se formulan por escrito. Si no se llega a un acuerdo entre el ministro y el consejo, el caso será resuelto en Consejo de Ministros. Por constituirse este consejo con personas sobrecargadas con otro trabajo y porque éstas se reúnen ocasionalmente y tienen sólo un secretario sin otra competencia que la de tener los archivos, no podrá llenar las importantes funciones que tiene en los Estados Unidos la Oficina del Budget, y su influencia en la preparación del presupuesto es insignificante. La proposición de la Misión Técnica Económica Americana de nombrar al Contralor General de la Nación como presidente de la oficina del presupuesto no hubiera cambiado las cosas. El Contralor General puede considerarse como representante del congreso, quien lo nombra; pero mientras el congreso no intervenga más activamente que ahora en la composición del presupuesto, los ministros sabrán que el congreso no hará caso de las observaciones del Contralor. Posiblemente una oficina de presupuesto integrada por un alto funcionario nombrado exclusivamente para tal función por el Presidente de la República, y respaldado por él, daría mejores resultados.

Las disposiciones expresas de la constitución sobre la elaboración del presupuesto son escasas; pero el hecho de que el congreso deba sancionar el presupuesto (art. 78, ord. 9) sin poder hacerse del tesoro nacional ningún gasto para el cual no se haya destinado una cantidad por el congreso en el presupuesto con la sola excepción de los créditos adicionales (art. 48), hace necesario que todos los gastos del tesoro se encuentren clara y distintamente, y sin dar lugar a dudas, comprendidos en el presupuesto. Por eso se puede deducir del art. 48 de la constitución que deban aplicarse en Venezuela los prin-

cipios generalmente admitidos en el derecho presupuestal, que el presupuesto debe ser sincero, universal, completo y especializado.

La SINCERIDAD significa que la valuación de los ingresos y los créditos pedidos para los gastos de cada departamento deben, en lo técnicamente posible, corresponder a la realidad. Las sumas enumeradas no deben ser ficticias, ni siquiera voluntariamente optimistas o pesimistas; el proyecto de presupuesto debe contener la verdadera opinión del ejecutivo sobre los ingresos que va a tener el tesoro y sobre los gastos que van a necesitar los varios departamentos. La práctica no corresponde siempre al postulado de la sinceridad. En los gastos, si se teme la reducción de una partida, se pide más de lo necesario; a veces se pide menos en una partida cuya importancia quiere ocultarse, con la intención de suplementar lo que falta con la partida global de rectificaciones. En los ingresos se hace a veces una estimación demasiado optimista para evitar una reducción de los gastos por parte del Parlamento. Las faltas contra la sinceridad que se conocen en muchos países se cometen en algunas partidas por razones políticas, en otras para ocultar un desequilibrio del presupuesto. Es un principio sano no siempre observado que el presupuesto debe ser equilibrado. En Venezuela este principio se expresa en el art. 184 L.O.H.N. que prescribe que el total del presupuesto de gastos no puede exceder del total del presupuesto de renta. La ley admite la inclusión en las rentas presupuestas de los fondos de reserva del tesoro hasta la tercera parte existente cuando fuere indispensable para lograr el equilibrio del presupuesto. En los últimos años tal medida no ha sido necesaria, porque los ingresos han ido aumentando, gracias sobre todo a las entradas del petróleo. Pero desde 1936 existe una práctica, ya antes conocida, contraria al principio de la sinceridad y que consiste en hacer la computación de los ingresos de manera incompleta. Según el informe de la comisión Fox los ingresos efectivos para los ejercicios 1936-37 y 1937-38 excedieron la estimación presupuestal con 41 y 40 % respectivamente. La comisión Fox atribuye la insinceridad de la valuación de los ingresos "a defectos administrativos, falta de dirección adecua-

da, cálculos imperfectos de ingresos". La constancia con que se ha repetido la subestimación de los ingresos en los recientes presupuestos venezolanos deja presumir que no se trata de una incapacidad técnica sino de una política intencionada a crear reservas que pueden utilizarse después por decreto ejecutivo en forma de créditos adicionales. Tales créditos se deciden con frecuencia en sumas globales, lo que dificulta el examen de la Contraloría General por falta de especificación. La situación ha mejorado en el sentido de que la divergencia entre ingresos efectivos e ingresos del presupuesto no alcanza el alto porcentaje criticado por la comisión Fox. Sin embargo, para el ejercicio de 1943-1944 la divergencia era todavía de 28%.

Para evitar estimaciones erróneas, varias legislaciones han creado el sistema automático en lugar de la valuación. Este sistema consiste en insertar como producto probable de las rentas para el año venidero el que dieron en el inmediatamente anterior o en un promedio de varios años transcurridos. Según la Ley Orgánica de Hacienda del Estado Zulia del 29 de enero de 1943 (art. 68) en el presupuesto estatal los ingresos "deben ser calculados por el promedio de su producido en el año económico anterior". En Colombia, la estimación de los ingresos debe basarse en el promedio del rendimiento efectivo en los tres años precedentes, y las diferencias del promedio deben ser motivadas (4). A pesar de existir en los Estados Unidos el sistema de la valuación directa, la comisión técnica del Perú presidida por el Profesor Kemmerer de Princeton recomendó para la América Latina el sistema automático (5).

Otro principio del derecho presupuestal es el de la ESPECIALIZACIÓN. De nada sirve la sinceridad en la indicación de los

---

(4) Esteban Jaramillo, Tratado de Ciencia de la Hacienda Pública, 3a. ed., Bogotá 1940, p. 519.

(5) Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto junto con su Exposición de Motivos, presentado por la Misión de Consejeros Financieros, E. W. Kemmerer, Presidente, publicado por el Banco de Reserva del Perú, Lima 1931, p. 14. Sin introducir en Venezuela el sistema automático, quizás demasiado rígido, se recomendaría indicar en el presupuesto la renta efectiva con el promedio de los años anteriores.

ingresos, si los egresos se enumeran en partidas globales. Esto impide el control del congreso que vota tales partidas a ciegas; impide también cualquier examen serio por parte de la contraloría general. La comisión Fox dijo a este respecto:

“En la preparación del presupuesto deberán evitarse por todos los medios posibles las asignaciones globales, sin que el control legislativo de gastos sea llevado a un grado de detalles que pueda estorbar la efectiva administración de su manejo. Para ilustrar este último punto, el presupuesto para el año económico 1939-40, en el capítulo XX, partida 709, asignó la cantidad de Bs. 1.600.000 para los gastos generales del Ministerio de Hacienda y de las Aduanas y Resguardos. Dicha partida hace mención de unos treinta servicios sin especificar las sumas correspondientes a cada uno de ellos, tales como alquileres, alumbrado, derechos de agua, teléfonos, etc., muchos de los cuales, como lo demostrará la experiencia, hubieran podido estipularse detalladamente. Tales asignaciones globales de gastos tienen por resultado la imposibilidad de realizar la Contraloría General un control eficaz de los desembolsos”.

Por las razones indicadas, el presupuesto, para servir a los fines legales, debe ser especificado. Desde 1936 siempre se ha formulado en el congreso por algunos de sus miembros el pedido de que las partidas globales deben ser detalladas. Tal desiderátum se justifica por el texto mismo de la constitución. El art. 78, ord. 14º, da al congreso la facultad de “dictar leyes de carácter general sobre pensiones civiles, jubilaciones, retiros y montepíos militares, pagaderos por el Tesoro Nacional”. En un aparte la constitución agrega: “En la Ley de Presupuesto General de Rentas y Gastos Públicos fijará el Congreso Nacional la partida o partidas en globo que se destinen a cubrir estas erogaciones y el Ejecutivo Federal las distribuirá debidamente, otorgando en cada caso particular la respectiva cédula por órgano del Ministro a quien corresponda, todo según lo determina la Ley”.

Las disposiciones de la constitución sobre la formación del presupuesto son muy escasas. De la mención especial que aparece en el art. 78, ord. 14º, y que autoriza al congreso para fijar las pensiones acordadas por la ley en partidas globales

se puede concluir por argumento *a contrario* que, con excepción de este único caso especialmente autorizado por la constitución, el congreso no podrá admitir partidas globales en el presupuesto. Por eso es inconstitucional la costumbre del gobierno de pedir y del congreso de acordar anualmente varios millones en el capítulo VII del presupuesto de gastos del Departamento de Relaciones Interiores bajo el título "Gastos Extraordinarios del Servicio Público", sin otra especificación que la de "para los que ocurran". Ni siquiera después de haber ocurrido, se da cuenta especificada de ellos, y según el art. 163 L.O.H.N. tampoco se someten al examen de la contraloría general. Las partidas globales deben naturalmente admitirse en un volumen muy modesto para gastos imprevistos que se especificarán después en la cuenta; pero, además de esta excepción, las partidas globales son únicamente posibles según la constitución para pensiones y jubilaciones; y éstas no pueden ser fijadas libremente por el Ejecutivo sino deben regirse según las leyes sobre pensiones, y solamente las pensiones preestablecidas por la ley pueden incluirse en partidas globales que pueden insertarse, en el presupuesto de cada ministerio, como se acostumbra actualmente. El capítulo VII del Ministerio de Relaciones Interiores tiene otros fines; bajo el régimen de Gómez sirvió para cualquier ayuda o regalo que el dictador quiso dar a sus familiares o amigos (6). Actualmente

---

(6) En el "Informe de las Comisiones Permanentes de Relaciones Interiores de ambas Cámaras" de 1936, Diario de Debates de 1936, T. III, Nº 35 (Senado), p. 6, se lee lo siguiente: "Encontramos que por el Capítulo VII, que corresponde a Asignaciones, Comisiones, etc., se erogó en el lapso de la Cuenta la cantidad de Bs. 18.964.240,77 y como lo hacen constar los señores contabilistas, y se comprueba de los anexos, la mayor parte de las órdenes pagados con cargo al respectivo capítulo, carecen de los respectivos comprobantes legales, y apenas si existe en la Tesorería y en el Banco de Venezuela, recibos por las cantidades pagadas, sin expresarse el objeto de la comisión para la cual fue invertida la suma respectiva. Casi toda la expresada cantidad, extraída del Erario Nacional, por el referido Capítulo, fue destinada a pagos desprovistos de justificación legal, anotándose especialmente las asignaciones quincenales de que disfrutaban la mayoría de los familiares de ambos sexos del General Juan V. Gómez, Presidente de la República, y las de altos funcionarios públicos; pago de pasajes de ida y

se puede exigir que los fondos del capítulo VII de que todavía dispone el presidente personalmente, no se utilicen más en hacer favores. Pero el secreto que rodea esta partida global, no solamente es contrario al texto de la constitución, sino contrario también a los elementales principios de la democracia que exige la plena publicidad sobre lo que se hace con los dineros públicos. La comisión permanente de presupuesto de la Cámara de Diputados declaró en 1944 "que los fondos del capítulo VII tienen una aplicación adecuada, por estar destinados, en gran parte, a satisfacer perentorias e insoslayables urgencias económicas de numerosos compatriotas, pertenecientes a sectores realmente necesitados de todas las clases sociales del país, y en segundo término por considerar que el referido capítulo está llamado a resolver situaciones políticas de que no pueden prescindir los gobiernos constitucionales, en el ejercicio activo del poder público" (7). En un voto salvado del mismo informe dijo el diputado Germán Suárez Flamerich que las prestaciones del Estado a ciudadanos necesitados podrían mejor hacerse en la forma legal por el Despacho de Sanidad y Asistencia Social y que la seguridad política del Estado se atribuiría mejor al Servicio Nacional de Seguridad (8). La opinión expresada por este diputado es la única que corresponde a los principios de la constitución venezolana. Se

---

retorno a Europa y Estados Unidos; pago de derechos de Aduana por artículos importados por los mismos familiares; pago en joyerías para regalos matrimoniales que hacían todos los familiares del Presidente de la República y de algunos Ministros del Despacho, y Gobernador del Distrito Federal; para cancelar planillas de la Renta de Licores en los Estados Aragua y Carabobo; para pagos de derechos de Aduana por importaciones hechas por los encargados de la Administración de los bienes del General y de sus hijos; para cancelación de hipotecas y adquisiciones de fincas de los mismos familiares e íntimos del Presidente Gómez; para pagar las cuotas de Seguros de Vida; para compra de automóviles, túmulos y otros artículos de esos mismos familiares, etc."

(7) Informe que presenta la Comisión Permanente de Presupuesto de la Cámara de Diputados sobre el proyecto de Ley de Presupuesto General de Rentas y Gastos Públicos para el año 1944-1945, p. 13.

(8) Informe citado. p. 28.

ha dicho en defensa del capítulo VII que los gobiernos de otros países también tienen sus fondos secretos, sobre todo Francia. Pero precisamente en Francia la existencia en el presupuesto de tales fondos que el gobierno utiliza para fines políticos, para ganar elecciones, ha sido vehemente criticada. En muchos países, por ejemplo, Colombia y Suiza, no existen fondos secretos del gobierno.

Además de ser sincero y especificado, el presupuesto debe ser UNIVERSAL. Se entiende por la universalidad del presupuesto que todos los ingresos y egresos deben figurar separadamente en el presupuesto y que no se admiten compensaciones fuera del presupuesto, en el sentido de que las entradas que tiene un departamento siempre deben entregarse al tesoro y no pueden gastarse directamente por el departamento que las recibe. Esto se aplica también a entradas excepcionales, por ejemplo, el producto de la venta de mobiliario inutilizado o de una donación. El principio no está expresado en ningún texto legal pero la prohibición de la compensación directa de recursos y gastos de un departamento es una condición necesaria para el control de todos los ingresos y gastos por parte del congreso, y dentro de la administración por parte de la dirección del tesoro y por parte de la contraloría. Si el principio de la universalidad se aplica estrictamente, tampoco puede admitirse que una ley reserve una clase de ingresos para fines especiales, como se hizo en tiempos de Guzmán Blanco para el fomento de la educación con el producto de los timbres fiscales (estampillas de escuelas).

La afectación de una clase de ingresos para fines especiales no es recomendable, porque dificulta el reajuste del presupuesto en períodos críticos. La Ley de Banco Central de 1939 (art. 63) destinó las utilidades que queden después de deducir las atribuciones a los fondos de reserva del Banco y que son, por efecto del monopolio de emisión de billetes que tiene el banco, propiedad del Estado, a un "fondo de inmigración y colonización agrícola", que servirá para el otorgamiento de préstamos. Por la reforma parcial de la Ley de Banco Central de 1943 esta disposición inapropiada se derogó y según el nuevo art. 63 las utilidades netas se entregan al Fisco Nacional.

Finalmente el presupuesto, para permitir su control constitucional, debe ser COMPLETO. Varios autores establecen como principio del derecho presupuestario la *unidad* del presupuesto. Por unidad se entiende la unidad de caja en el sentido de que ha de haber una sola suma del total de recursos y otra suma del total de gastos. Sin embargo, los autores que propugnan el principio de la unidad presupuestaria deben admitir que la regla de la unidad es frecuentemente infringida por la existencia de presupuestos anexos (9). El presupuesto debe ser claro, y en ciertos casos puede ser más ventajoso para la claridad que el presupuesto de ciertas actividades financieras del Estado se haga separadamente, por ejemplo, cuando el Estado dirige una empresa comercial, como un ferrocarril. Pero para que el presupuesto sea completo, es necesario que los gastos de actividad especiales se sometan al congreso en presupuestos especiales. En el presupuesto de Venezuela se especifican varias partidas globalmente mencionadas en el presupuesto en anexos especiales, por ejemplo los gastos del Instituto Nacional de Obras Sanitarias y del Instituto de la Ciudad Universitaria, que son institutos semi-autónomos; este procedimiento, como lo decimos, contribuye a la claridad y no lesiona la regla que ordena que el presupuesto sea completo. El presupuesto venezolano no menciona la administración de los bienes restituidos a la Nación porque la "Ley reglamentaria del ordinal segundo de la garantía segunda del art. 32 de la constitución nacional" de 1939 prescribe que "todos los gastos ocasionados por la ejecución de esta ley, se deducirán previa y privilegiadamente de los bienes confiscados". Esta disposición es contraria al principio de que el presupuesto debe ser completo y también contraria al principio de la universalidad. Probablemente los legisladores de 1939 pensaron que la administración de los bienes confiscados fuera provisoria; solamente así se puede comprender que el control presupuestario de los gastos de la administración, de los sueldos de sus empleados, etc., se sustraiga al congreso.

---

(9) R. Jacomet, *Los Presupuestos y el Control de su Ejecución en Estudios sobre el Presupuesto*, Buenos Aires, 1941, p. 36.

La posición de los Institutos Autónomos es diferente; contrariamente a lo que sucede con la administración de bienes restituidos, estos institutos son personalidades jurídicas distintas del fisco nacional. Solamente la dotación que hace el Estado a estos institutos y las cantidades liquidadas que ellos deberán entregar al tesoro nacional figuran en el presupuesto (art. 72 L.O.H.N.). Con la dotación de los institutos autónomos el congreso renuncia al control; pero esto sólo se justifica, si el instituto autónomo se limita a operaciones propias a su creación. Cuando un instituto utiliza fondos públicos para ayudar directamente a una parte del pueblo, como lo hace el Banco Central con el dólar-fruto concedido a los agricultores, no se justifica la exclusión del congreso; aquí se trata de verdaderas subvenciones a la agricultura que deberían incluirse en una u otra forma en el presupuesto y someterse al control del poder legislativo.

En materia de presupuesto no hay problema más arduo para el derecho constitucional que la determinación del papel del congreso en la formación del presupuesto. El congreso no puede empezar sus deliberaciones antes de haberle sometido el ejecutivo un proyecto; no es posible que el congreso considere un proyecto preparado por un senador o diputado, como sucede con las leyes. La constitución prescribe (art. 113) que el Ministro de Hacienda presentará el proyecto de presupuesto. En este punto no hay duda; pero el problema consiste en saber si el congreso puede hacer en el proyecto cuantas modificaciones quiera, especialmente si el congreso tiene el derecho de iniciativa para nuevos ingresos y nuevos gastos no comprendidos en el proyecto del gobierno.

La ley de presupuesto no es una ley material; no establece normas con validez general para un tiempo indeterminado. Materialmente la ley de presupuesto es un acto administrativo con el cual se autoriza al Ejecutivo para hacer determinados gastos. La recaudación de los ingresos no se autoriza por la ley de presupuesto sino por las leyes generales de rentas; la computación de los ingresos en la ley de presupuesto se hace únicamente con el fin de obtener una base para el cálculo de los gastos y de conocer los fondos que estarán disponibles pa-

ra poder así equilibrar el presupuesto (10). Por estas razones la ley de presupuesto es una ley formal. Según el ya varias veces mencionado art. 78, ord. 9º, el congreso tiene la atribución de *sancionar* la ley de presupuesto.

En la constitución de 1830 se atribuyó al congreso la facultad de "*decretar* los gastos públicos en vista de los presupuestos que le presente el Ejecutivo por las respectivas Secretarías y una suma extraordinaria para los gastos imprevistos" (11). La constitución de 1864 concede al congreso la atribución de "*formar* anualmente los presupuestos de gastos públicos", cláusula que se conservó hasta 1893 (12). Conforme a la constitución de 1901 la atribución del congreso es la de "*discutir y sancionar* el Presupuesto General de Rentas y Gastos Públicos, que en ningún caso dejará de votarse cada año" (13). Desde la constitución de 1904 hasta hoy se establece la atribución del congreso de "*sancionar* el Presupuesto General de Rentas y Gastos Públicos" (14).

Basada en este último texto se ha mantenido por el gobierno y por miembros del congreso de vez en cuando la teoría de la intangibilidad del presupuesto, teoría en cuya virtud el congreso solamente puede aprobar o negar el presupuesto en su totalidad sin tener el derecho de tocarlo y de hacer modificaciones. El Ministro de Hacienda hace en la exposición de

---

(10) La situación es diferente en Inglaterra donde el Parlamento fija cada año con carácter imperativo en el presupuesto los impuestos que deberán pagar los ciudadanos. Los tribunales ingleses decidieron en un caso que si el presupuesto no se aprueba antes del 8 de agosto, el fisco está obligado a restituir los impuestos cobrados indebidamente sin que estuviera expedido el presupuesto; Jaramillo, obra citada, p. 432. El mismo sistema se aplicó, pero con menos rigor y puramente por razones teóricas, en Francia. En Inglaterra se considera que el gobierno debe determinar cada año los gastos necesarios del gobierno y crear los recursos correspondientes.

(11) Const. 1830, art. 87, ord. 12º; similar texto 1857, art. 38, ord. 9º y 1858, art. 64, ord. 12º.

(12) Const. 1864, art. 43, ord. 18º; 1874, 1881 y 1891, idem; 1893 art. 44, ord. 17º.

(13) Const. 1901, art. 54, ord. 18º.

(14) Const. 1904, art. 52, ord. 14º; 1909, art. 57, ord. 15º; 1914, art. 58, ord. 11º; 1922, idem; 1925, 1928, 1931, texto actual: art. 78.

motivos del proyecto de ley de presupuesto para 1939-1940 las observaciones siguientes: "Si la interpretación de la ley, como acto de razonamiento, consiste en la investigación de la voluntad del legislador para concretarla a objetos definidos, fruto del pensamiento común, no sería aventurado afirmar que el Constituyente de 1904 modificó la tendencia señalada en la Carta derogada, atribuyendo al congreso el poder de autorización, sin el de discusión, de las proposiciones del Poder Ejecutivo que resume el presupuesto en sus diversas partidas. El contenido de la constitución de 1904, correlacionado con el de las anteriores, impone esta deducción en armonía con reglas generales de interpretación, provenientes de la propia autoridad legislativa" (15).

En 1937 un senador versado en derecho, M. O. Romero Sánchez, declaró en un discurso en la Cámara del Senado: "Sancionar es dar fuerza de ley a una cosa, es una parte de legislar; es evidente que el constituyente quiso restringir la facultad legislativa de la Cámara. La Cámara no tiene más atribuciones que discutir con el ministro, hacerle las observaciones, y si no se llega a un acuerdo, negar el presupuesto" (16).

En 1941 declaró el Diputado Santos Stella: "Todos los años la discusión del Proyecto de Ley de Presupuesto ha sido llevado al campo constitucional. Se han expuesto miles de argumentos en pro de la intangibilidad del presupuesto y en contra de esta tendencia. Es de advertir que, todos los años también, ha privado en las Cámaras el criterio de que, si el Congreso puede incluir partidas en el Presupuesto, en cambio no

---

(15) Exposición de Motivos 1939-1940, p. 10, redactada por el Dr. Francisco J. Parra; en la Memoria de Hacienda de 1941, p. 4, el mismo ministro propone la colaboración del gobierno con el Congreso durante la elaboración del presupuesto por medio del nombramiento de una Comisión Permanente de Presupuesto por parte del Congreso. Eso se hizo, pero sin éxito, porque el gobierno no tomó en cuenta las proposiciones de las Comisiones Permanentes de las Cámaras; véase Diario de Debates del Senado, 1944, N° 29, voto del Senador Jóvito Villalba, p. 18.

(16) Diario de Debates del Senado 1937, N° 30, p. 12.

puede proceder a hacer reformas sustanciales en el mismo cuerpo del Proyecto" (17).

La Corte Federal nunca tuvo que decidir sobre validez de modificaciones al presupuesto hechas por el Congreso. Pues el congreso nunca hizo mayores modificaciones, y no las hizo para no contrariar la voluntad del Poder Ejecutivo, de manera que nunca se ha llevado un conflicto a los tribunales. Tratóse de divergencias entre el Gobernador del Distrito Federal y el Concejo Municipal, la Corte, que en estos casos había de basarse en un texto mucho más favorable a la libre intervención del Poder Legislativo (Ley Orgánica del Distrito Federal, art. 41, ord. 14º), texto que habla de modificación y aprobación del proyecto de presupuesto, se pronunció claramente por la intangibilidad del presupuesto. En una sentencia de 1939 la Corte decidió que el Concejo Municipal no podía "alterar sustancialmente el proyecto elaborado por la Gobernación" y que "toda adición o modificación que hiera lo sustancial del presupuesto, es abusiva de poder". En una sentencia de 1940 la Corte fué todavía más lejos y declaró que el presupuesto en sí no es objeto de función alguna deliberativa, excepto para el examen, si el presupuesto queda alejado de todo vicio de equilibrio y si corresponde a la ley. "El presupuesto es función administrativa, que no ha menester de la intervención del cuerpo deliberante sino para su conversión en ley, instrumento básico de la responsabilidad del Gobernador. La fijación de gastos y rentas en el presupuesto tiene por objeto mediato el establecer la medida de esta responsabilidad, sin la cual no podrían sortearse la imprevisión y el despilfarro. El Concejo no tiene sino la intervención indicada para hacer ley el proyecto" (18).

En una disertación científica sobre el antes referido discurso del senador M. O. Romero Sánchez, el Dr. Luis I. Bastidas expresa que en aquel discurso se fija con exactitud la naturaleza de la ley de presupuesto. Bastidas opina que porque

---

(17) Diario de Debates de la Cámara de Diputados, 1941, Nº 21, p. 21.

(18) Véase la crítica de estas sentencias en el Capítulo VII de esta obra; las sentencias están publicadas en M. 1939, I, 180 y 1940, I, 228.

el presupuesto es una labor técnica de Economía Política que escapa al conocimiento y juicio de los congresantes, el congreso está limitado en un libre dictamen y debe someterse al juicio del Gobierno; por la indole científica de la elaboración del presupuesto la constitución que da a las cámaras la facultad de sancionar y no de dictar la ley de presupuesto “apareja la consecuencia, si es que se quiere acatar lealmente el espíritu de la Constitución, de que no ha de hacerse en dicho proyecto ninguna alteración de fondo, bien por las comisiones, bien directamente por las cámaras, sin oír y discutir el punto con el Ministro de Hacienda”. Y concluye Bastidas que “al legislativo le está prohibido, por la constitución, elaborar o modificar detalladamente la Ley de Presupuesto; en cambio le está ordenado impedir que por medio de esa Ley el dinero de la Nación se desvíe de sus grandes fines (función de control)” (19).

No compartimos estas opiniones sobre la intangibilidad del presupuesto. En favor de ella puede decirse que según el lenguaje corriente sancionar significa: “dar fuerza de ley a una disposición, autorizar o aprobar cualquier acto, uso o costumbre” (Diccionario de la Real Academia de España). Puede decirse que en el lenguaje jurídico el término sancionar la ley se usa para expresar el derecho que ejerce en las monarquías el príncipe como parte integrante del poder legislativo, como colegislador: la ley votada no existe mientras no haya recibido la sanción real. Sin embargo, el rey no puede modificar la ley, sólo puede aceptarla o rechazarla tal como la ha votado el congreso. En este sentido la palabra sanción se usó bajo la monarquía en Francia y en España (20). Mas no sería correcta tal interpretación del término sancionar en la actual constitución venezolana. La palabra no está aislada, está en una constitución que dice en su art. 13 que el gobierno vene-

---

(19) Luis I. Bastidas, *Temas Jurídicos de Actualidad*, Caracas, 1938, pp. 46 y 52.

(20) J. J. Chevalier — *De la Distinction établie par Montesquieu entre la faculté de statuer et la faculté d'empêcher*, dans *Mélanges*, Maurice Hauriou, Paris, 1929, p. 144; *Enciclopedia Jurídica Española*, *verbo* sanción.

zolano es democrático y en su art. 41 que la soberanía reside en el pueblo. Además, dice el art. 48 que “no se hará del Tesoro Nacional ningún gasto para el cual *no se haya destinado una cantidad por el congreso* en la ley de presupuesto”.

Y el mismo art. 78 que habla de la sanción del presupuesto habla también en el aparte del ord. 9º de *las erogaciones que el congreso incluye* en la ley de presupuesto y en el ord. 14º, aparte, de *las partidas que fija* el congreso en la ley de presupuesto. El rey de la monarquía constitucional española puede aprobar o negar una ley en conjunto, no puede destinar una cantidad para determinado objeto, no puede incluir erogaciones, no puede fijar partidas. El congreso venezolano, según el propio texto de la constitución, sí lo puede. Es posible que Cipriano Castro, quien inspiró la constitución de 1904, en la cual se sustituyó el término “discutir y sancionar” del texto de 1901 por la palabra “sancionar” la ley de presupuesto, como lo destaca la exposición del Ministerio de Hacienda de 1939, haya querido coartar el derecho del congreso de discutir el proyecto de presupuesto. Pero la dictadura coartó este derecho al castigar la libre palabra y desconocer la inmunidad del congreso. En el texto constitucional establecido por Castro, y en las constituciones de Crespo y Gómez quedó como está hoy la prescripción de que el presupuesto ha de aprobarse en forma de *ley*, lo que no solamente faculta sino directamente obliga a cada una de las cámaras a hacer tres discusiones del proyecto de presupuesto, si quieren acatar la constitución (art. 81).

Así, según el texto de la constitución venezolana, se debe conceder al congreso la facultad de discutir y modificar el proyecto de presupuesto que le es sometido por el gobierno. Si en la constitución actual se ha mantenido el término sancionar, en vez de decretar o dictar la ley de presupuesto, con esto no se quiere destacar más que la obligatoria presentación del proyecto de presupuesto por parte del Ejecutivo (21). En todos

---

(21) La negación total de votar un presupuesto, la única medida que quedaría al congreso para desaprobado las proposiciones del gobierno si se admite la intagibilidad del presupuesto, es una medida tan radical que el congreso nunca la utilizará, y la facultad de sancionar el

los países democráticos, y especialmente en el sistema presidencial americano, se reconoce la facultad del congreso de modificar el presupuesto. J. A. Terry dice: "Nada importaría la prerrogativa de votar primero la constitución, si al mismo tiempo no se resolviera el gasto a que se deba aplicar el producido del impuesto. Contribución y gasto son términos correlativos, y quien vota lo primero, tiene también que votar lo otro en la misma forma. La facultad de *sancionar* el presupuesto supone la facultad de modificar el proyecto enviado por el poder ejecutivo, en todo o en parte. Nadie puede desconocer ni limitar teóricamente este derecho; pero el abuso de su ejercicio, en la práctica, puede ser fatal para la buena gestión financiera del Estado" (22).

El proyecto del presupuesto siempre debe venir del Ejecutivo porque es el programa de gobierno. En el presupuesto el gobierno pide la autorización para utilizar las disponibilidades en aquellos fines que crea más importantes. Si un miembro del congreso no tiene bastante juicio para darse cuenta de la importancia de las funciones del Estado y si, con las posibilidades de información que existen, no puede formarse una opinión sobre el particular, mejor hubiera sido no elegirlo al congreso. No compartimos la tesis de Bastidas, no creemos que la tecnicidad del presupuesto impida su modificación detallada por el congreso. No vemos por qué el presupuesto ha de ser más técnico que una ley de hidrocarburos o un código de enjuiciamiento criminal. Tampoco compartimos la opinión expresada por Bastidas de que el congreso está obligado por el espíritu de la constitución a discutir con el Ejecutivo cualquier alteración de fondo. Es cierto que la colaboración con el Ejecutivo es admitida por la constitución; los ministros tienen el derecho de palabra en las cámaras (art. 114) y es altamente recomendable que el congreso consulte al gobierno cuando quiera hacer modificaciones importantes del presupuesto; pe-

---

presupuesto sería platónica; la función de control del congreso sólo existe si el gobierno sabe que cualquier partida se examina separadamente y puede ser modificada.

(22) J. A. Terry, Finanzas, 4a. ed., Buenos Aires, 1927, pp. 76 y 82.

ro una modificación que se resolviera sin tal consulta no sería por eso inválida.

Es de advertir que la facultad que tiene el congreso de modificar el proyecto de presupuesto presentado por el gobierno, especialmente la facultad de aumentar los gastos sin crear nuevos recursos, envuelve el gran peligro de que los congresantes voten por motivos de política personal gastos en favor de intereses locales y hasta particulares que no se justifican en el interés del conjunto del país; el natural deseo de los miembros del congreso de satisfacer a sus electores envuelve también el peligro de que se decretan presupuestos deficitarios. Ruzo dice: "Los inconvenientes que una excesiva amplitud de la facultad de enmienda o de iniciativa de gastos ocasiona, son notorios. Aparte del acrecentamiento de los mismos y del desequilibrio financiero determinante, puesto que a la vez no se arbitran recursos como ocurre con la iniciativa del Ejecutivo, se desorganiza y anarquiza el plan de administración y tabla de gastos. El poder administrador pierde así una de las bases angulares de la *responsabilidad* que le cabe como orientador de la marcha del país, en su desenvolvimiento progresivo. Se abre rumbo a la política electorista de los partidos que gozan de representación parlamentaria y que se encuentran así propensos al mantenimiento y acrecentamiento de sus efectivos mediante favores o beneficios que tienen ese origen" (23).

Si se quiere evitar que se desacredite la institución parlamentaria y que se busque un poder dictatorial del Ejecutivo, el congreso debe ejercer sus prerrogativas en materia presupuestaria con suma prudencia. Los parlamentos usualmente limitan el derecho de iniciativa en la deliberación del presupuesto en sus reglamentos interiores, pero no siempre con éxito. En Colombia el Presidente de la República propuso en 1944 al congreso la reforma de la constitución en el sentido de que en el presupuesto no podrá apropiarse partida alguna que no haya sido propuesta por el gobierno. En la explicación del proyecto gubernamental dice el Ministro de Gobierno que tal dis-

---

(23) A. Ruzo, Curso de Finanzas, Buenos Aires, 1933, t. IV, p. 196.

posición ya se encuentra en la Ley Orgánica del Presupuesto desde 1923, pero que no se había observado; los abusos y el voto de presupuestos inflados que el gobierno no podía ejecutar por falta de recursos, hicieron necesaria esta limitación del derecho de iniciativa parlamentaria, lo que no podía considerarse como antidemocrático, visto que una disposición semejante existe en la clásica democracia de Inglaterra (24).

A pesar de reconocer la Comisión de la Cámara de Representantes que estudió el proyecto de reforma, que la proposición del gobierno de Colombia se basaba en "sólidos argumentos, surgidos de la experiencia administrativa diaria" (25), el congreso rechazó la proposición del gobierno, y no se dejó poner bajo tutela en materia presupuestal. En efecto parece mejor que un parlamento tenga sin restricciones constitucionales la disciplina de no abusar de sus facultades para decretar gastos que no pueden cubrirse; la prohibición total para el Parlamento de decretar gastos no recomendados por el Ejecutivo puede justificarse en el sistema parlamentario puro en que toda la política del Gobierno es constantemente revisada por la Asamblea Legislativa y en el cual el ministerio puede ser derrotado en cualquier momento; en el sistema presidencial la iniciativa presupuestaria del congreso puede ser muy útil, especialmente si se atiende a disposiciones como las que hizo

---

(24) Discurso del Ministro Alberto Lleras Camargo del 3 de junio de 1944: "El Congreso procede a aumentar el cálculo de rentas, disminuye los gastos presentados por el gobierno, y reparte el botín de la jornada entre sus propias iniciativas. Ya incluidas sus leyes en el presupuesto, y a sabiendas de que no podrá ejecutarse, le agrega unas facultades al gobierno para que no lo ejecute. Pero los miembros del congreso se reservan una segunda instancia extraparlamentaria. Individualmente se presentarán ante el Zar de las Finanzas, que acaban de coronar, a exigirle el cumplimiento de determinadas disposiciones. Habrá un pequeño forcejeo, habrá concesiones, victorias, complacencias, o en cambio, rencores e impopularidad para el ministro, que al año siguiente se encontrará con un congreso sorprendido e indignado de que haya hecho precisamente lo que todos esperaban. Y vuelta a empezar".

(25) Anales de la Cámara de Representantes de la República de Colombia, año 1944, p. 221.

el congreso colombiano, desgraciadamente para después no observarlas, de mantener el equilibrio del presupuesto.

Con respecto a la autonomía presupuestal de las asambleas legislativas de los departamentos de Colombia, el Consejo de Estado ha mantenido en sentencia del 21 de septiembre de 1938 el principio de la intervención material de las asambleas departamentales en la votación del presupuesto. Carlos H. Pareja critica la autonomía de las asambleas departamentales y dice: "En muchos departamentos ocurre que las asambleas, antes de clausurarse cada año, disponen la creación de numerosas comisiones formadas por sus propios miembros, con crecidos honorarios o viáticos, para los objetos más peregrinos y menos convenientes a los intereses departamentales. Los gobernadores, demasiado benévolo o interesados en conservar la simpatía y adhesión política o personal de los diputados, amparados por la ausencia de autorización legal para objetar esas ordenanzas por inconveniencia, se excusan de hacerlo por inconstitucionalidad o ilegalidad, alegando que aquellas disposiciones caben dentro de las facultades de las asambleas, lo cual nosotros creemos un error" (26). La deficiencia se debe, a nuestro juicio, no al principio de la autonomía de la asamblea en la formación del presupuesto, sino a la composición de las asambleas por elementos improbables; Pareja mismo dice "que en la generalidad de los casos no salgan elegidos diputados sino aquellos individuos a quienes los caciques o jefes políticos necesitan para posteriores nombramientos en la administración de justicia y en el senado, llegándose en algunas secciones del país al extremo de que las asambleas quedan constituidas por los elementos más dóciles, que son sin duda alguna los peores, y que con elementos así, la administración departamental se convierta en un caos y en un peligro para los intereses seccionales" (27).

En los Estados de Venezuela rige en teoría el mismo principio constitucional que en la Nación: no hay intangibilidad del presupuesto; la asamblea legislativa puede alterar el pro-

---

(26) Carlos H. Parejo, *Curso de Derecho Administrativo*, 2a. ed., Bogotá, 1939, p. 134.

(27) Pareja, *ibidem*, p. 133.

yecto presentado por el Presidente de Estado. La Constitución del Zulia expresa la correspondiente atribución de la asamblea legislativa del Estado así: "Aprobar o *modificar en todo o en parte* el Presupuesto General de Rentas y Gastos Públicos que anualmente le presente el Ejecutivo de Estado. La suma de los egresos no excederá en ningún caso de la que arrojen los ingresos probables en el año económico". (Const. de Zulia de 1943, art. 38, ord. 9º). En la práctica las asambleas estatales, sumisas como son, no intervienen para modificar lo que propone el Presidente de Estado comisionado por el Poder Central.

La manera como un Parlamento ejerce sus facultades en materia de presupuesto depende de la madurez del país para la democracia. La inefectividad de la intervención de las dos cámaras venezolanas en la formación del presupuesto no corresponde a la tendencia de dar más independencia al poder soberano. Conforme a una iniciativa del Ejecutivo se ha introducido en la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional (art. 213) la disposición de que en el Consejo de Presupuesto interministerial tenga como miembro un delegado de cada cámara. Como lo dijo repetidas veces el Dr. Alfonso Espinosa, en su calidad de representante de la cámara de diputados ante el Consejo en sus informes y como lo confirma el senador Manuel R. Egaña, de nada ha servido el Consejo de Presupuesto. "En las comisiones (de las cámaras) han naufragado, casi siempre, las iniciativas de senadores y diputados y el Consejo de Presupuesto, en cuya virtualidad se hicieron tantas esperanzas, no ha dado resultados positivos" (28). Es evidente que un solo miembro, tan calificado como sea, no puede representar la opinión de una cámara; la representación de una asamblea legislativa por un solo individuo es posible para actos de decoración como inauguraciones de monumentos, pero de ninguna manera para una función deliberativa. El trabajo parlamentario puede hacerse en relativamente pequeñas comisiones bajo la condición de que las opiniones principales de los grupos parlamentarios, inclusive las minorías, estén represen-

---

(28) Manuel R. Egaña, *Participación del Poder Legislativo en la Elaboración del Presupuesto*, Caracas, 1945, p. 4.

tadas en su seno. El diputado Alfonso Espinosa expresó dudas acerca de la constitucionalidad de la participación de las cámaras por sus delegados en la elaboración del presupuesto (29). Los contactos entre congreso y ejecutivo por medio de comisiones, tan corrientes en los Estados Unidos, no están previstos en la constitución para el sistema presidencial y se desarrollaron fuera de ella. Una colaboración con fines informativos no es inconstitucional; pero para separar las responsabilidades, la participación de delegados del parlamento en el Consejo de Presupuesto debería limitarse al derecho de palabra con voto consultivo y no corresponde a la separación de los poderes establecida en la constitución que un congresante tenga voto deliberativo en la preparación del proyecto de presupuesto, en que la responsabilidad exclusiva incumbe al poder ejecutivo.

La constitución no dice qué sucede cuando el congreso deja de aprobar el presupuesto. La Ley Orgánica de Hacienda (art. 183) dispone que el presupuesto anterior continúa vigente hasta que el nuevo sea promulgado, si éste no se hubiese sancionado para el primero de julio. Esta disposición que corresponde a prescripciones constitucionales de otros países vale par todo el año fiscal, si el congreso deja de sancionar el presupuesto (véase Const. de Colombia, art. 204). En el ya antes mencionado discurso que pronunció el Senador M. O. Romero Sánchez, éste dice: "En Venezuela es en balde negar el presupuesto, cuando por la constitución el Presidente de la República puede crear empleos, y tiene el recurso de los créditos adicionales; pues de nada vale esa negativa". El senador se rinde y acepta aquí como legal un abuso que se ha hecho fuera de la constitución y contra su verdadero sentido.

Nunca se podrán prever con exactitud todos los gastos que necesitarán los servicios públicos. Para evitar que los ministerios pidan en el presupuesto más de lo que necesitan, se incluye en general en los presupuestos una partida global para rectificaciones. Esta partida sirve, según la Ley Orgánica de Hacienda (art. 187), para cubrir las deficiencias que ocurran

---

(29) Informe del senador Dr. Manuel R. Egaña sobre una posible reforma del Consejo de Presupuesto, Congreso Nacional, 1945, p. 6.

en los créditos de los diversos ministerios y para pagar acreencias judicialmente reconocidas; el monto de la partida de rectificaciones no puede exceder del 2% del presupuesto. Esta limitación legal se circunviene no solamente por adiciones tomadas del capítulo VII sino también y sobre todo por los créditos adicionales.

La institución de los créditos adicionales, tal como existe en la práctica venezolana, hace completamente inefectivo el control congresional de los gastos del gobierno mediante la sanción del presupuesto. En el año fiscal 1935-1936 los créditos adicionales se elevaron a 56% de los créditos autorizados en el presupuesto (se trató de Bs. 96.995.670), para el ejercicio siguiente el porcentaje fue de 39% (Bs. 79.792.257). La constitución en su art. 48 admite los créditos adicionales acordados mediante decreto ejecutivo y da en el art. 104, ord. 28º, al Presidente de la República, la facultad de "decretar, en Consejo de Ministros, los Créditos Adicionales al Presupuesto de Gastos Públicos, cuando fueren necesarios, por resultar insuficiente la suma fijada al respectivo Capítulo, en la Ley de Presupuesto General de Rentas y Gastos Públicos, o por no haberse previsto el gasto, y siempre que en el Tesoro Nacional hubiera fondos con que cubrir el Crédito adicional, sin perjuicio de las erogaciones ordinarias, que se preferirán a las extraordinarias. Se especificará la inversión del crédito erogado".

En el sistema parlamentario existe la regla de que los créditos adicionales deben ser autorizados por el congreso, antes de ser invertidos, disposición que en la práctica no siempre se cumple. En Inglaterra, según Gaston Jèze, dada la fuerte posición del gabinete, muy a menudo los créditos adicionales se piden para los gastos ya comprometidos y aun pagados. Es éste, por tanto, un control *ex post facto*, en general limitado a casos de emergencia (30).

En la América latina, el receso del congreso durante la mayor parte del año no permite la autorización previa de créditos adicionales. La constitución venezolana contiene la dis-

---

(30) Gaston Jèze, *Théorie générale du Budget*, 6a. ed., 1922, p. 147.

posición algo singular de que el congreso no puede, fuera de las erogaciones que incluye en el presupuesto, ordenar la de ninguna otra suma determinada, por medio de leyes especiales, ni por acuerdos (art. 78, ord. 9º, aparte). Esta disposición se explica por el deseo de ver mantenido el equilibrio de ingresos y gastos y de no invalidar la obra del presupuesto. Otras constituciones prescriben con el mismo fin que el congreso no puede decretar nuevos gastos en una ley especial, sin crear al mismo tiempo nuevos ingresos. Pero siempre se hace una excepción para los créditos adicionales pedidos por el gobierno en el sistema parlamentario. Como Venezuela no tiene tal excepción en su constitución, se debe concluir que ninguna ley o acuerdo puede acordar previamente créditos adicionales, aunque sean pedidos por el gobierno.

En la facultad que tiene el Ejecutivo de decretar créditos adicionales está incluida la facultad de crear y dotar nuevos servicios públicos, según disposición expresa del art. 104, ord. 14º. Pero siempre hay para los créditos adicionales dos condiciones: deben existir fondos disponibles y el gasto debe ser necesario. El juez Marshall dijo sobre el término *necesario*: "La palabra *necesario* no envuelve siempre una necesidad absoluta, física, tan fuerte como para que una cosa para la cual otra se dice necesaria, no pueda existir sin esta otra: Una cosa puede ser necesaria, muy necesaria, absoluta o indispensablemente necesaria" (31). En el conjunto de la constitución venezolana se debe dar una interpretación estrechísima a la palabra "necesario" en los ordinales 14º y 28º del art. 104, para no echar a perder el control parlamentario del presupuesto proclamado en otras partes de la constitución. Una primera restricción que, según lo que se ha pretendido en el congreso, no se ha observado siempre pero que resulta del mismo principio de la intervención del congreso en la formación del presupuesto, es que el Ejecutivo no puede restablecer por medio de créditos adicionales una partida del proyecto que haya sido negada por el congreso. Eso sería desconocer el poder de

---

(31) John Marshall, *Complete constitutional decisions*, edited with annotations by John M. Dillon, Chicago, 1903, p. 271, caso *M'Cuulloch v. State of Maryland*.

control del congreso. La constitución de Colombia admite el decreto ejecutivo de créditos adicionales solamente durante el receso del congreso y "cuando haya necesidad de hacer un gasto *imprescindible*" (art. 203). El término "necesario" de la constitución venezolana debe interpretarse en el sentido de indispensable o imprescindible, si no se quiere hacer inefectivo el control del congreso establecido en la constitución.

Conforme al art. 77 de la Constitución las cámaras reunidas en congreso deben "examinar los Créditos Adicionales decretados por el Presidente de la República en Consejo de Ministros con vista de los comprobantes, e impartirles su aprobación, si se hubieren acordado con los trámites que la constitución establece". Según esta disposición el congreso no puede negar la aprobación, si se usaron fondos disponibles y si el gasto era necesario. La negativa no tendrá mucho efecto, porque el Ejecutivo no será responsable, si hubiera de buena fe considerado los gastos como necesarios. Evidentemente sería más efectiva una disposición constitucional o legal que precisara la facultad del Ejecutivo de decretar créditos adicionales.

Una disposición que no se cumple en la práctica es la del art. 104, ord. 28º de la Constitución, que dice que "se especificará la inversión del crédito erogado". Los únicos comprobantes que el Ejecutivo transmite al Congreso son las Gacetas Oficiales que contienen el decreto ejecutivo que acuerda los créditos adicionales en forma global y sumaria. Lo que la constitución pide, es que el Ejecutivo compruebe la necesidad de los gastos adicionales y que suministre comprobantes detallados sobre su inversión.

Para dar unos ejemplos valga señalar que, poco después que el congreso había aprobado el presupuesto que entró en vigor el 1º de julio de 1945, el ejecutivo autorizó por decreto de 5 de julio de 1945 un crédito adicional a favor del Ministerio de Obras Públicas por la cantidad de Bs. 4.200.000 para la construcción de varios edificios enunciados en el decreto, obras sin duda útiles, pero llevadas a cabo sin que el congreso hubiera decidido sobre su urgencia (32). En el año de 1944 se au-

---

(32) Gaceta Oficial de 6 de julio de 1945.

torizaron por decretos ejecutivos los siguientes créditos adicionales para atender a gastos extraordinarios del servicio público por el Capítulo VII del Ministerio de Relaciones Interiores:

2 de marzo de 1944	Bs. 1.000.000
6 de mayo de 1944	" 650.000
15 de diciembre de 1944	" 7.100.000 (33)

Es de advertir que la fijación original del Capítulo VII, de esta ya inconstitucional carta en blanco del Ejecutivo, era de Bs. 3.600.000 en los presupuestos para los ejercicios 1943-1944 y 1944-1945.

Todo control posterior de una cuenta por un cuerpo colectivo es necesariamente insuficiente. Por eso se ha creado una autoridad especial que vigila sobre la observancia de la regla de que los fondos del Estado se utilicen conforme a lo que está apuntado en el presupuesto. En Inglaterra hay un funcionario independiente, el Inspector Auditor General, que es responsable directamente frente al Parlamento y puede sólo ser removido a pedido de las dos Cámaras. En Francia hay el Tribunal de Cuentas, que no es un verdadero tribunal porque no decide conflictos, y que tiene esta denominación con el propósito de destacar su independencia del Ejecutivo. En Colombia se adoptó, conforme a las proposiciones de una comisión presidida por el Prof. Kemmerer en 1923, el sistema norteamericano de la contraloría general. La contraloría es una administración pública independiente del poder ejecutivo y directamente responsable ante el congreso. Tiene el control previo de todas las órdenes de pago con respecto a su legalidad y sinceridad, y el control posterior de recaudaciones y egresos basado en los comprobantes de contabilidad que se centralizan en la contraloría o basándose en inspecciones que ella puede hacer en todas las oficinas gubernamentales que manejan fondos públicos. Venezuela introdujo en 1938, basada en el informe de un experto colombiano, y sin reformar la Constitución, un sistema parecido al de Colombia. Sin embar-

---

(33) Gaceta Oficial de 3 de marzo, 8 de mayo, 16 de diciembre de 1944.

go, en Colombia la Contraloría tiene más competencias para prevenir el despilfarro (34). La legislación colombiana asigna al Contralor el control previo de algunos actos administrativos, especialmente los contratos públicos, y ha establecido varios requisitos de Contraloría para la validez de los contratos oficiales (35).

A pesar de no encontrarse regulada en la constitución, la Contraloría es una institución constitucionalmente válida, porque no contraría los principios expresados en la constitución. El examen que ejerce la Contraloría no menoscaba y más bien facilita al gobierno la ejecución sincera del presupuesto, y también se facilita el control del congreso por el examen previo de la Contraloría que ha de rendirle un informe.

La Contraloría, cuyo director es elegido por el congreso de una quinaria presentada por el Presidente de la República y por un período de cinco años, debe considerarse como autoridad independiente del Ejecutivo y directamente responsable de su actuación ante el congreso. Desde el punto de vista jurídico sería aconsejable incluir el instituto de la Contraloría en el texto constitucional mismo; la presentación de una quinaria por el Ejecutivo no parece indicada, porque se trata de un órgano que ha de controlar al gobierno y no debe agradecer a éste su nombramiento. Tampoco parece muy plausible la coincidencia del tiempo de la función del Contralor con el periodo presidencial.

---

(34) La Corte Federal, en sentencia del 12 de agosto 1941, M. 1942, t. I, p. 254, dio una interpretación restrictiva al art. 173, ord. 11º LOHN en cuanto a la fiscalización de la compra de materiales por el ejecutivo. En una controversia entre el Ministerio de Relaciones Interiores y la Contraloría la Corte declaró que "la fiscalización y el control deben ejercerse en los proyectos de contratos y no en los contratos después de celebrados, quedando a salvo, de estos últimos, a quienes corresponda, las acciones de responsabilidad". Con respecto a esta argumentación hay que decir que una compra puede ser ineconómica sin que el funcionario que haga la compra incurra en responsabilidad personal. Sería de desear que las funciones de la contraloría sean amplificadas por la legislación.

(35) Carlos H. Pareja, obra citada, p. 113.

Para concluir, repetimos que en el sistema presidencial de América la intervención del congreso en el control del presupuesto es más importante que en el régimen parlamentario en el cual toda la actuación del Ejecutivo está constitucionalmente bajo el control permanente del parlamento. Jacomet dice: "Es así que en los Estados Unidos, bajo el régimen presidencial, en el cual la separación de los poderes es llevada al máximo, y donde el Ejecutivo no se halla en estado de dependencia, la especialización de los créditos acordados por el congreso es muy detallada; es en efecto por el otorgamiento de los créditos y por su afectación que el Congreso puede únicamente ejercer su influencia sobre la marcha de la administración" (36).

---

(36) Jacomet, obra citada, p. 30.

## CAPITULO XXXIV

### LA INMIGRACION Y LOS EXTRANJEROS

En los países de la vieja Europa, donde el movimiento migratorio de la población es relativamente pequeño, los principios establecidos para la inmigración de extranjeros no tienen un lugar importante en el derecho público. Habrá unas pocas reglas puramente policiales en leyes administrativas secundarias y la materia entra a lo mejor en la enseñanza del derecho administrativo, pero no en el dominio del derecho constitucional.

En los Estados Unidos el derecho de inmigración siempre se ha considerado como parte del derecho constitucional. Mientras el principio del siglo pasado ha sido el de abrir las puertas a todos y obtener de los países europeos que los inmigrantes puedan renunciar a su ciudadanía originaria, en el siglo XX el país ya más saturado en cuanto a habitantes ha empezado a establecer limitaciones para la inmigración. Y son hoy el sistema de cuotas nacionales y las demás restricciones y reglamentaciones de la inmigración los que ocupan el primer lugar en Norte América.

En la América latina en todas partes existe todavía el problema de la despoblación. Es curioso que a pesar de eso las restricciones y trabas administrativas al modo de las norteamericanas aten todavía las manos de los cónsules y de las autoridades portuarias donde afluyen los emigrantes deseosos de buscar su fortuna en este continente. La política poco

generosa y contraria a los verdaderos intereses nacionales es, en el caso de Cuba, debido a la influencia de los Estados Unidos; y en otros casos, como el de Venezuela, debe imputarse a los gobiernos dictatoriales que, por miedo a las revoluciones, controlaban por innumerables prescripciones administrativas y policiales cada entrada al país.

Esta política mezquina está en pugna con las ideas de los fundadores de la Independencia que buscaron por todos los medios traer elementos europeos para fortalecer la civilización y cultura en los nuevos estados. Bolívar se pronunció en favor de la inmigración diciendo: "Se debe fomentar la inmigración de las gentes de Europa y de la América del Norte, para que se establezcan aquí trayendo sus artes y sus ciencias; estas ventajas, un gobierno independiente, escuelas gratuitas y los matrimonios con europeos y angloamericanos, cambiarían todo el carácter del pueblo y lo harían ilustrado y próspero" (1). El presidente del congreso de Angostura, Francisco Antonio Zea, dijo en su manifiesto dirigido al congreso: "Nuestros puertos se abren a todas las naciones—nuestro territorio entredicho por más de tres siglos a todos los pueblos, admite a todos los hombres, como amigos o como ciudadanos, como traficantes o como propietarios—colonias numerosas vendrán a cultivar nuestras fértiles campiñas, a extraer los productos naturales de nuestros montes, o a explorar los metales y piedras preciosas de tantas minas abandonadas por falta de brazos y capitalistas emprendedores" (2).

Ya un decreto de Bolívar de 1813 y una ley del congreso de Cúcuta de 1823 invitaron a los inmigrantes y les facilitaron la entrada. Esta última ley está motivada así: "Considerando que la población de la República de Colombia, a más de nunca haber correspondido a la extensión de su territorio, en consecuencia del bárbaro sistema que había adoptado el

---

(1) Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela*, 3ª ed., t. II, p. 84.

(2) Blanco y Azpurúa, *Documentos para la historia de la vida pública del Libertador*, Manifiesto de 13 de enero de 1820, t. VII, p. 174, Nº 1.630.

gobierno opresor, primero exterminando a la raza de los indígenas, y después impidiendo la entrada a todas las naciones del mundo, ha sido por último destruida en gran parte por la guerra de muerte y desolación que ha sufrido por trece años”.

El congreso de Cúcuta garantizó a los extranjeros que vinieran a establecerse aquí que “no podrán ser en modo alguno molestados acerca de su creencia”, en la ley del 22 de agosto de 1821, que abolió el tribunal de la inquisición. Sin embargo, las guerras limitaron la afluencia de extranjeros a los que quisieron pelear en las filas de las tropas libertadoras. El Ministro del Interior reconoció en la memoria de 1831 que para una inmigración civil era necesario un gobierno ordenado en el país. La memoria del Secretario del Interior y Justicia de 1831 contiene el pasaje siguiente: “Otra clase de inmigración, a saber, la de capitalistas y artesanos, sólo puede atraerla la estabilidad de nuestras instituciones, la celestial tolerancia y la prosperidad consecuente de la población agrícola”. Y con posterioridad se decretaron una serie de leyes a favor de la inmigración, pero por desgracia no se logró la estabilidad económica y política. Las múltiples guerras civiles acabaron con la inmigración.

El liberalismo argentino, bajo la influencia de Juan B. Alberdi, introdujo el principio de la inmigración libre en la constitución misma y reconoció al mismo tiempo que se debían crear las más amplias garantías de propiedad y libertad personal a los extranjeros para traerlos al país. En las “Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina” y en la obra “Sistema económico y rentístico de la confederación argentina según su constitución de 1853”, Alberdi desarrolló la tesis: *gobernar es poblar*. En el proyecto de constitución que acompañó a las “Bases”, Alberdi incluyó un capítulo especial con el título “Derecho Público referido a los extranjeros” y agrega el comentario siguiente: “En la constitución de un país europeo, este capítulo estaría de más, sería insensato tal vez, porque tendería a atraer lo que más bien le convenía alejar. He aquí el motivo por que nuestros copistas no lo hallan en los textos constitucionales de

Europa. Pero en la constitución de un país desierto sería absurdo no comprenderlo. Su propósito es esencialmente económico: es poblar, activar, civilizar... Y como los fines económicos resumen toda la política americana por ahora, se puede decir que esta parte de su derecho constitucional forma la fracción prominente, el rasgo distintivo de su carácter original y propio" (3).

La definitiva constitución argentina pronuncia las garantías en favor de todos los habitantes y contiene además el siguiente art. 25 todavía vigente: "El gobierno federal fomentará la inmigración europea; y no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias e introducir y enseñar las ciencias y las artes".

En la práctica la inmigración sufrió trabas bajo varios gobiernos dictatoriales, por ejemplo, el de Rosas. Además, la afluencia de extranjeros se dirigió principalmente a la provincia de Buenos Aires y no al interior del país. El gran constitucionalista argentino Joaquín V. González, quien considera a los inmigrantes que el país llama del extranjero para desarrollar sus industrias nativas en provecho común y compartido como "la riqueza más apreciable del país" escribió en 1920: "Aquí es justo acusarnos a nosotros mismos. Por la fiebre de realizar la política de 'gobernar es poblar', no hemos atinado con los medios más eficaces; no hemos creado un ambiente social, económico y político suficiente para establecer una corriente inmigratoria apreciable, en todas las regiones del país; una política inconstante, agitada, inestable, agresiva e incontrolada engendra peligros insostenibles para el extranjero; la mezquindad en la cesión de la tierra pública, y la inseguridad de sus títulos en muchas provincias, la ponen inaccesible al cultivador experto que viene de afuera a mejorar su cultivo, a condición de asegurar su dominio privado y sus frutos... La *buena inmigración*, la del art. 25, no viene o no se dirige a los campos a ser sierva o vasalla de los seño-

---

(3) J. B. Alberdi, Bases, p. 175.

res latifundistas; y entonces abarrota las ciudades más grandes, porque éstas y los gobernantes, inspirados en raras cristalizaciones de las mentes, creen algo así como en una posibilidad de que el inmigrante o colono se lleve para su país la parcela de tierra que se le diera en absoluta y libre propiedad" (4).

El autor argentino Estrada (5) dice que en el derecho constitucional deben distinguirse dos sistemas de inmigración: la inmigración dirigida y la inmigración voluntaria. El primer sistema supone un plan de gobierno para contratar determinados emigrantes por lo general europeos y establecerlos en el país. El segundo consiste en facilitar el Estado la entrada, dejando a los particulares la iniciativa de contratar emigrantes y pagarles el viaje y admitiendo con gusto los que viajan con sus propios recursos. Hay también el sistema mixto en el cual el gobierno subvenciona a los inmigrantes voluntarios.

Muchas leyes se han dictado en Venezuela para proteger y promover la inmigración de extranjeros y se eligió en parte el sistema mixto de subvencionar la inmigración contratada por particulares y en parte el sistema de inmigración organizada por el gobierno mismo. Una ley del 13 de junio de 1831 autorizó al poder ejecutivo "para que promueva directa y eficazmente la inmigración de los naturales de las Islas Canarias, usando de todos los medios que crea conducentes para asegurar el más pronto y feliz éxito, pudiendo hacer gastos al efecto, con tal que se comprendan en la suma extraordinaria decretada para los imprevistos, y sea con acuerdo del Consejo de Gobierno, dando de todo cuenta al Congreso. A los naturales de las Islas Canarias inmigrados, luego que pisen territorio de Venezuela, se les expedirá por el Poder Ejecutivo carta de naturaleza".

---

(4) Joaquín V. González, *Patria y Democracia*, en *Obras completas*; edición ordenada por el Congreso de la Nación Argentina, Buenos Aires, 1935, t. IX, p. 592.

(5) José Manuel Estrada, *Curso de Derecho Constitucional*, 2ª ed., 1927, t. III, p. 347.

Una ley del 19 de mayo de 1837 concede "a los empresarios que traigan inmigrados europeos o de las Islas Canarias, luego que éstos pisen el territorio de la República y obtengan carta de naturaleza, la cantidad de treinta pesos por cada persona que esté comprendida en la edad de siete a cincuenta años; y la de diez pesos por cada una de las menores de siete años; por cada uno de los padres o madres de familias que se trasladen con ellas, se conceden treinta pesos aunque excedan de cincuenta años".

Una ley del 12 de mayo de 1840 y otra del 24 de mayo de 1845 autorizan al gobierno, de una parte a valerse de todos los recursos incluso las tierras baldías para estimular la inmigración de europeos y canarios y de otra parte autorizan al gobierno a prestar auxilio en dinero y tierras a los empresarios de inmigración.

En las consideraciones de una ley del 6 de mayo de 1854 para procurar una inmigración eficaz, se lee el considerando siguiente: "Que la ley de 24 de mayo de 1845 es deficiente por cuanto no ha producido ningún resultado favorable".

En 1857 el ministro de José Tadeo Monagas, Francisco Aranda, escribió en la Memoria al Congreso: "El gobierno debe atraer la inmigración de europeos que lleven consigo el espíritu vivificante de la civilización de su suelo, sus hábitos de industria y sus prácticas de progreso. Cada europeo que viene a nuestras playas nos trae más civilización en sus hábitos que muchos libros de ciencia".

Las leyes de 1891, 1893, 1894, 1912 y 1918 pronunciaron todas el principio de que el Estado debe procurar con todos los medios la venida a Venezuela del mayor número posible de inmigrantes, de preferencia agricultores. Pero los resultados obtenidos a base de esta abundante legislación han sido insignificantes.

Según las cifras publicadas por el Ministerio de Fomento entraron desde 1832 hasta 1857 un total de 12.610 inmigrantes; desde 1874 hasta 1888, sólo 26.090, ó sea, durante estos 40 años, un promedio de 944 inmigrantes por año. Desde 1889 hasta 1894 entraron 6.260 inmigrantes, o sea, 1.043 por año, y desde 1904 hasta 1937, la diferencia entre las entradas y salidas da

un total de 34.945, ó sea, 1.028 por año. Los años de 1919, 1920, 1923, 1932, 1933 y 1934 dieron más salidas que entradas. En 1935 la diferencia entre las entradas y las salidas arroja un saldo favorable de 56, que sube después de la muerte de Gómez a 2.971 en 1936 y a 2.842 en 1937 (6).

Si las cifras de los últimos años son un poco mejores, esto se debe menos a los esfuerzos de la inmigración organizada que a la situación económica del país. Afluyeron muchos extranjeros a la industria petrolera y pocos se dedicaron a la agricultura. De los 7.219 inmigrantes del año de 1939, sólo 824 fueron contratados por el instituto de inmigración y colonización (7).

Actualmente la inmigración voluntaria se rige según la ley de extranjeros del 31 de julio de 1937 y la inmigración organizada o dirigida según la ley de inmigración y colonización del 22 de julio de 1936. La ley de extranjeros no contiene disposiciones para favorecer la inmigración voluntaria, la cual, a nuestro juicio, es la más importante para el país. El art. 11 establece la inútil traba de un depósito de Bs. 500 en el puerto de entrada, depósito que se devuelve contra la solicitud de devolución que no puede hacerse antes de un año y no más tarde de dos años después. En el momento de establecerse un extranjero como inmigrante en el país necesita todos sus recursos para instalarse y parece contraproducente que el Estado, en vez de ayudarlo, le inmovilice una suma tal. Afortunadamente, el gobierno ha interpretado generosamente los casos de excepción del depósito mencionados en el art. 15 de la ley. El art. 10 prescribe para la admisión el requisito de un pasaporte con el "Visto" del cónsul venezolano. Conforme al art. 104, ord. 22º, de la constitución, el Presidente puede prohibir la entrada de extranjeros "cuando lo estime conveniente", de manera que las instrucciones que se transmiten a los cónsules para la visación de los pasaportes de-

---

(6) José A. Vandellós, *Ensayo de Demografía Venezolana*, Caracas, 1938, pp. 37 y ss.

(7) J. R. Colmenares Peraza, *Venezuela y sus Inmigraciones* (tesis doctoral), Caracas, 1940, p. 48.

penden del arbitrio del Presidente y nada dice la Ley de Extranjeros de que se deba facilitar la inmigración voluntaria.

La Ley de Inmigración y Colonización exceptúa del depósito a los inmigrantes que gozan de la ventaja de ser alojados en los primeros días de su llegada a expensas de la nación y de ser trasladados gratuitamente al punto de la República donde vayan a fijar su residencia (art. 7). El art. 4 declara como inmigrantes a los extranjeros de buena conducta, "que con oficio fijo, como agricultores, criadores, artesanos, industriales, mecánicos, etc., que tengan o no con que subvenir a sus necesidades, llegasen a Venezuela o quisieran trasladarse a ella, con el propósito de arraigarse en el país, fundar una familia e incorporarse definitivamente a la masa de la población venezolana".

Según el art. 5 no se aceptan como inmigrantes a "las personas que no sean de raza blanca". Desde la Independencia, Venezuela siempre quiso obtener inmigrantes de Europa o de Norte América. En 1819 escribió Josef Domingo Díaz: "Es Venezuela uno de aquellos Distritos de la América española en que existen las tres castas puras de blancos, indios y negros, y las demás que nacen de la mezcla de éstos, y de la doble mezcla de las mezcladas, como mulatos, zambos, mestizos, cuarterones, etc." (8).

Es comprensible que una nación con esa mezcla, favorezca la entrada de la raza blanca; pero la exclusión total y sin posible excepción de los inmigrantes de raza de color que en la práctica ha conducido a dificultades para la admisión de músicos, deportistas y otros valiosos elementos, parece demasiado rigurosa.

La ley de inmigración autoriza para repartir y fundar colonias a la Oficina de Inmigración adscrita en 1936 al Ministerio de Agricultura e independizada en 1938 con el carácter de instituto autónomo. Se ha gastado mucho dinero en estas colonias sin resultado visible. El fracaso se debe en

---

(8) Josef Domingo Díaz, Cartas al Sr. Abate de Pradt por un indígena de la América del Sur, Caracas, 1819.—Nota del traductor en la p. 13.

parte a la mala escogencia de las tierras y a la falta de mercado para los productos agrícolas, en parte a la ineptitud de la administración. Los esfuerzos de la inmigración dirigida pueden ser muy útiles para traer al país algunos inmigrantes de profesiones especializadas que hacen falta en Venezuela; pero nunca serán un medio para una inmigración en gran escala. Esta última siempre es voluntaria. Por eso llegamos a la conclusión, tal vez algo paradójica, de que la mayor ayuda a la inmigración es la ayuda económica y social de los venezolanos. Si se quiere traer a Venezuela agricultores, es preciso mejorar las condiciones de vida del campesino venezolano. Sólo cuando el inmigrante encuentre una región libre de paludismo y otras enfermedades, y cuando las condiciones del mercado sean tales que pueda vender con beneficio seguro los productos de su trabajo, la inmigración a Venezuela será halagadora para el agricultor.

La reciente ley agraria del 10 de setiembre de 1945 ha establecido un programa para una mejor colonización con venezolanos o extranjeros. Es de esperarse que en la aplicación de esta ley se eviten los errores cometidos bajo el régimen de la ley de inmigración.

Las experiencias hechas en México, Colombia y otros países con la repartición de tierras y la fundación de cooperativas, dieron hasta ahora pobres resultados y demuestran la enorme dificultad de la colonización organizada por el Estado. Por eso parecen de suma importancia las demás competencias que da la ley agraria al Estado para el fomento de la producción nacional y la extensión del crédito agrícola. El estado lograría mejor resultado si fomentase la iniciativa del agricultor privado organizando los medios de transporte, estableciendo un sistema de premios que garantice un precio adecuado a los productos agrícolas y pecuarios, dando una ayuda eficaz para la adquisición de semillas y sementales, y a la vez procurando la conservación de forrajes para el ganado durante la época de la sequía.

Lo que se puede hacer en favor de los extranjeros para atraerlos al país es darles las mismas oportunidades y garantías que a los venezolanos. En el decreto del 16 de agosto de

1813 expedido por el Libertador se dice "que se invite... a los extranjeros, de cualquiera nación y profesión que sean, para que vengan a establecerse en estas provincias, bajo la inmediata protección del Gobierno, que ofrece dispensársela abierta y francamente en la segura inteligencia de que la fertilidad de nuestro suelo, sus varias y preciosas producciones, la benignidad de nuestro clima y un régimen prudente de administración *que garantice la seguridad individual y el sagrado derecho de propiedad*, deben proporcionarles todas las ventajas y utilidades que podrían desear en su país".

La constitución actual no es satisfactoria con respecto a las garantías que ofrece a los extranjeros. La mayoría de las constituciones de 1857 hasta 1901 expresaron el principio de que los extranjeros gozarán en su persona y propiedad de los mismos derechos individuales y garantías que los venezolanos (9). En las constituciones sancionadas desde 1904, incluso la actual, los derechos individuales se garantizan sólo a los venezolanos por la constitución y el constituyente dispone que la ley determinará los derechos de los extranjeros. A este respecto dice el art. 38 de la constitución: "Los derechos y deberes de los extranjeros los determina la ley, pero en ningún caso podrán ser mayores que los de los venezolanos". Además, dice el art. 32, ord. 8º, que el Estado "asegurará al trabajador venezolano la preferencia en la colonización y aprovechamiento de las tierras nacionales". El art. 3 de la ley agraria que dice que "los extranjeros gozarán de los mismos derechos que los venezolanos" con respecto a los objetos de la ley agraria, está en pugna con la poco generosa disposición constitucional. Es de esperar que esta última desaparezca en una futura reforma.

Ya en 1830 publicó un periódico de Caracas lo siguiente: "Es preciso que Venezuela, para existir, abra los brazos a todos los hombres que quieren traernos en los suyos los bienes que sin ellos no podemos gozar; y con ellos, y no de otro modo, tendremos agricultura, comercio, industria, artes, cien-

---

(9) Constitución 1857, art. 113; const. 1858, art. 29; const. 1881, art. 10; const. 1891, art. 10; const. 1893, art. 9; const. 1901, art. 13.

cias, caminos, civilización, prosperidad, riquezas, fuerza, poder, felicidad, gloria y todo. De otro modo, inútil será la constitución....” (10).

En general, las constituciones latinoamericanas reconocen a los extranjeros los derechos civiles con exclusión de los políticos y gozan los extranjeros de todas las garantías que no supongan una participación en la vida política del Estado (11). Similar al texto venezolano, la constitución de España de 1876 habla de las garantías de que gozan los españoles. Sin embargo, los autores españoles han considerado siempre que las garantías deben entenderse con excepción de los derechos políticos, como protección constitucional de todos los habitantes incluso los extranjeros (12). La constitución venezolana que prescribe expresamente que la ley determinará los derechos de los extranjeros y que en ningún caso podrán ser mayores que los de los venezolanos, no admite esta interpretación extensiva. Pero afortunadamente las leyes de extranjeros que se han dictado siempre reconocieron los derechos individuales a los extranjeros. El art. 2 de la ley actual de extranjeros de 1937 dice: “Los extranjeros gozan en Venezuela de los mismos derechos civiles que los venezolanos, salvo las excepciones establecidas o que se establezcan”. Las excepciones de la misma ley se refieren a actividades políticas, que están prohibidas a los extranjeros (art. 29) y a la inhabilidad para empleos públicos, con excepción de “los ramos de beneficencia e higiene públicas, enseñanza civil o militar, o cargos de ingenieros o mecánicos de los diversos astilleros o en la marina nacional” (art. 30). Esta última disposición, demasiado estrecha, no se ha interpretado a la letra y encontramos peritos extranjeros en todos los ministerios. Es justificada la prohibición a los extranjeros en el art. 28 de “formar parte de sociedades políticas” y de “in-

---

(10) “Semanario Político”, Caracas, 7 de setiembre de 1830, Documentos para los anales de Venezuela, t. V, 1890, p. 348.

(11) Vicente Herrero, La organización constitucional en Iberoamérica, Nº 18 de las Jornadas del Colegio de México, p. 42.

(12) Vicente Santamaría de Paredes, Curso de Derecho Político, 7ª ed., 1903, p. 623.

miscuirse directa ni indirectamente en las contiendas domésticas de la República”, así como la prohibición de propaganda política en favor de su propio país en la “Ley sobre actividades de extranjeros en el territorio de Venezuela” de 1939. Pero parecen exageradas y sólo explicables por el temor de los dictadores de perder sus prerrogativas, las demás prohibiciones del art. 28 “de dirigir, redactar o administrar periódicos políticos y de escribir sobre política del país” y la “de pronunciar discursos que se relacionen con la política del país”. Parece justificado el art. 18 de la ley del trabajo que dispone que una empresa no puede tener más de 25% de empleados y obreros extranjeros, siempre que esta disposición no se aplique con demasiado rigor cuando en una determinada profesión escaseen las personas aptas de nacionalidad venezolana.

Siempre se ha interpretado la disposición del art. 26 del Código Civil y del art. 2 de la Ley de Extranjeros que dicen que los extranjeros gozarán de los mismos *derechos civiles* que los venezolanos, en el sentido de que pueden reclamar todas las garantías individuales del art. 32, con excepción de los derechos puramente políticos. Un autor tan conservador como Simón Planas Suárez dice que los derechos civiles deben entenderse como “las libertades públicas reconocidas a cada sujeto, no considerado como nacional o extranjero, sino como hombre, que en las constituciones de la gran Revolución llevan el título de Derechos del Hombre” (13).

Cuando como medida de guerra el gobierno prohibió a los extranjeros el tránsito sin autorización previa por el territorio de la República, el decreto de 20 de enero de 1942 declaró expresamente que se restringen las garantías a que se refieren los incisos 7º y 18º, aparte  $\alpha$  del art. 32 de la constitución, reconociendo con esta declaración que normalmente los extranjeros tienen las mismas garantías que los venezolanos.

---

(13) Simón Planas Suárez, *Los extranjeros en Venezuela*, 2ª ed., Lisboa, 1917, p. 161.

Podríamos decir que la actitud del gobierno venezolano frente a los extranjeros ha sido generosa, si no existiese desde mucho tiempo una funesta práctica en lo que concierne a la expulsión. El art. 104, ord. 22º, de la constitución da al Presidente de la República la facultad de expulsar a los extranjeros "en los casos previstos por el Derecho Internacional o previstos por la Constitución y las leyes de la República". Según esta disposición, las leyes no deben someterse obligatoriamente a los principios establecidos en el Derecho Internacional Público. Mientras la constitución regula solamente la expulsión de extranjeros en el caso de suspensión de las garantías cuando habla de aquellos "que sean contrarios al restablecimiento o conservación de la paz" (art. 37), la ley de extranjeros ha extendido el derecho de expulsión que tiene el Ejecutivo a todos los extranjeros perniciosos, en los casos mencionados en el art. 37, letras *a* hasta *g*. En la práctica han sido los más importantes casos los mencionados en las letras *b* y *e*. Los de la letra *b* son aplicables a los que puedan comprometer la seguridad o el orden público, los de la letra *e* se refieren a los que infrinjan la prohibición de inmiscuirse en actividades políticas.

Según el art. 47, no se admite ningún recurso contra el decreto de expulsión, el cual se pronuncia por el Presidente de la República. Así el extranjero puede ser expulsado dentro de un plazo de tres a treinta días por decreto administrativo, sin siquiera ser oído; y en el caso de expulsión desaparecen todas las garantías. Los comentaristas de la ley de extranjeros de 1915 y 1919, respectivamente, Planas Suárez y Villegas-Pulido, dicen que la expulsión administrativa corresponde al Derecho Internacional Público y consideran la expulsión como "medida de alta policía" (14). Esta opinión corresponde a la vieja teoría de que el Estado dentro de su territorio es absolutamente soberano y sólo sometido a sus propias leyes. Pero el concepto del Derecho Internacional

---

(14) Planas Suárez, obra citada, p. 170. G. T. Villegas Pulido, *Los extranjeros en Venezuela*, 2ª ed., Caracas, 1919, p. 61. Concuerta con esta opinión Hernández Ron, en su *Tratado elemental de Derecho administrativo*, 2ª ed., t. II, p. 123, Caracas, 1944.

Público moderno es diferente. Hasta cierto punto se reconoce a los Derechos del Hombre una validez internacional. Así dice Fauchille, que existe una "obligación de cada Estado a reconocer a los extranjeros todos los derechos cuyo reconocimiento no impida su calidad de extranjeros o el propio derecho de conservación del Estado" (15).

Ya en 1885 escribió Fiore que constituye un atentado grave a la libertad personal del extranjero la facultad del poder administrativo de expulsar, sin admitir que sus decisiones sean controladas por el poder judicial, si la persona interesada lo pidiera (16).

Para la Argentina, donde la constitución garantiza los derechos individuales a todos los habitantes, González Calderón considera que la ley sobre inmigración de 1876 que admite la expulsión administrativa, es inconstitucional: "La inconstitucionalidad de la ley llamada de residencia, en cuanto a los extranjeros debidamente admitidos como 'habitantes' del país, es para mí evidente. Viola preceptos intergiversables de la ley suprema. Un extranjero que ha sido admitido y cuya permanencia en el país está así autorizada, durante cinco, diez o más años, no puede ser expulsado o deportado *manu militari* por el poder ejecutivo. Ese extranjero es 'un habitante' de la Nación, y la constitución lo ampara con todas las garantías a su libertad y seguridad que ella ha establecido. No cabe duda de que la deportación es una pena corporal" (17).

Villegas-Pulido, quien refiere una larga lista de decretos ejecutivos con expulsiones de extranjeros considerados "perjudiciales al orden público", dice: "La intervención de la autoridad judicial quitaría a la expulsión el carácter de un acto administrativo: la esencia misma de las funciones judiciales se opone al objeto a que va encaminada la expulsión,

---

(15) Paul Fauchille, *Traité de Droit International Public*, 8ª ed., 1885, (2ª ed.), t. I, p. 612.

(16) Pasquale Fiore, *Nouveau Droit International Public*, Paris, 1885, 2a. ed., t. I, p. 612.

(17) J. A. González Calderón, *Derecho Constitucional Argentino*, 3ª ed., 1931, t. II, p. 128.

porque retardaría su cumplimiento con perjuicio de los intereses que se propone resguardar el Poder Ejecutivo" (18). La rapidez puede justificar la detención preventiva en un caso urgente en que se debe evitar un perjuicio a la Nación, pero no puede admitirse, si Venezuela quiere ser un Estado de derecho, la expulsión por decreto ejecutivo sin procedimiento regular y sin posibilidad de recurso ante los tribunales.

Como correlativo del principio postulado aquí de que los extranjeros gozan de las mismas garantías que los venezolanos, parece justo admitir el otro principio de que los extranjeros no tienen más derechos que los venezolanos. Con excepción de los derechos políticos, los extranjeros no deben ser ciudadanos de segunda clase, pero tampoco deben ser privilegiados. Una larga historia de intervenciones diplomáticas y de arbitrajes, apoyadas a veces por la fuerza, demuestra que los extranjeros obtuvieron indemnizaciones por daños causados durante las guerras civiles, que ni los propios nacionales podían obtener en semejantes circunstancias. Para evitar tal desigualdad, dispone el art. 40 de la constitución: "En ningún caso podrán pretender, ni los nacionales ni los extranjeros, que la Nación, los Estados o las Municipalidades les indemnicen daños, perjuicios o expropiaciones, que no hayan sido causados por autoridades legítimas obrando en su carácter público". Además, para evitar que las disputas entre el gobierno y compañías extranjeras sean sometidas a otros tribunales que los venezolanos, el art. 50 dispone: "Ningún contrato de interés público celebrado con el Gobierno Federal o con los de los Estados, o con las Municipalidades o con cualquier otro Poder Público, podrá ser traspasado, en todo ni en parte, a Gobiernos extranjeros; y en todos ellos se considerará incorporada, aunque no estuviere expresa, la cláusula siguiente: 'Las dudas y controversias de cualquier naturaleza que puedan suscitarse sobre este contrato y que no puedan ser resueltas amigablemente por las partes contratantes, serán decididas por los Tribunales competentes de Venezuela, de conformidad con sus Leyes, sin que por nin-

---

(18) Villegas Pulido, obra citada, p. 80.

gún motivo ni causa puedan ser origen de reclamaciones extranjeras'. Tampoco podrán hacerse dichos contratos con Sociedades no domiciliadas legalmente en Venezuela, ni admitirse el traspaso a ellas de los celebrados con terceros". El art. 56 de la ley de extranjeros establece que los extranjeros no tienen derecho a recurrir a la vía diplomática mientras no hayan agotado los recursos legales ante las autoridades competentes. Estas disposiciones están de acuerdo con las reglas admitidas en el Derecho Internacional Público por la mayoría de los autores.

A pesar de contener las anteriores constituciones y leyes, disposiciones semejantes a las actuales (19), los extranjeros han logrado muchas veces que el gobierno venezolano consintiese en que las reclamaciones extranjeras se sometieran a tribunales internacionales de arbitraje. Los puntos de derecho que se discutieron fueron casi siempre los mismos: la cuestión de la responsabilidad del gobierno por daños causados en las guerras civiles; la validez de la legislación interna que sometía todas las reclamaciones a la competencia exclusiva de los tribunales de Venezuela.

En nota del 5 de mayo de 1836, el Encargado de Negocios de los Estados Unidos pidió del gobierno de Páez una indemnización por haber hecho requisición directa de la fuerza ante un súbdito de aquel país en Puerto Cabello los facciosos de Carabaño, quienes ya gobernaban en esta última población, para tomar 63 barriles de harina de la propiedad del aludido súbdito americano. El ministro americano Williamson motivó la demanda así: "Ya no es una opinión especulativa, sino admitida por todos los estadistas como regla práctica, que la historia establece con muchos ejemplos, que los actos del poseedor del poder soberano en toda sociedad, sea un gobierno *de facto* o *de jure*, son siempre obligaciones de la Nación: que los gobernantes pueden mudarse: el gobierno sufrir revoluciones, pero que la Nación está siempre allí" En su con-

---

(19) Véase la ley del 17 de mayo de 1869, que establece las reglas para la indemnización a venezolanos y extranjeros. La primera constitución que contiene una disposición semejante a la actual es la de 1893, art. 10.

testación del 16 de mayo de 1836, el canciller venezolano José E. Gallegos dijo que reconocía este principio; "mas, difiere en la aplicación de este principio al caso en cuestión. No puede llamarse *poseedor del poder soberano* de la sociedad para comprometer con sus actos la responsabilidad de ésta, sino aquel gobierno que por la voluntad de la Nación, explícitamente manifestada o implícitamente consentida, llega a ser obedecido sin contradicción por la generalidad de los individuos que la componen. No es así cuando dos dinastías o dos gobiernos se disputan el imperio de un país: entonces cada uno es responsable de sus propios actos, y ningún derecho puede imponerle la obligación de cumplir los empeños de su rival. Mientras un gobierno no llega a establecerse, todos los empeños contraídos por la persona o personas que trabajan en su erección no pasan de compromisos individuales a cuya satisfacción son responsables aquellas personas mismas y jamás la Nación. Lejos, pues, de ser un absurdo es una verdad constantemente reconocida, que la falta de un feliz éxito completo en todas sus miras de parte de cualesquiera revolucionarios, o pretendientes al imperio, deja sus actos en la clase de acciones privadas de que deben responder ante los tribunales de la Nación.... Cualquier partido político que trastorne el orden político establecido, guardando, sin embargo, o diciendo que guarda la forma republicana, necesita, todavía más que el pretendiente a una monarquía absoluta, obtener la aprobación o la aquiescencia de los pueblos, para que verdaderamente sea *el poseedor del poder soberano de la sociedad*".

El mismo Williamson contestó el 26 de mayo que los facciosos habían tenido el poder *de facto* por haber prendido al presidente y vice-presidente y quitado a los oficiales constitucionales. En nota del 29 de julio de 1836, el gobierno de Venezuela mantuvo su posición anterior (20).

Después de la guerra federal, el gobierno de Venezuela presidido por Falcón hizo la convención del 25 de abril de 1866

---

(20) Documentos para los anales de Venezuela, 2º periodo, t. IV, Caracas, 1892, pp. 374 y ss.

con los Estados Unidos, según la cual se debía nombrar una comisión mixta compuesta de un árbitro norteamericano, un árbitro venezolano y un superárbitro neutral para conocer de todas las reclamaciones de los ciudadanos norteamericanos contra Venezuela. Esta comisión mixta funcionó en Caracas.

Sirvan de ejemplo sólo dos casos. En el caso Taylor fue admitida una reclamación basada en un comiso injustificado hecho en Maracaibo en 1839. En el caso Peck se acordaron 25.000 dólares de indemnización por bestias y ganado que los beligerantes habían tomado durante los años 1859 a 1861.

Cuando en una rebelión popular en Nueva Orleans en 1851, provocada por la ejecución sumaria de un cierto número de filibusteros norteamericanos en Cuba, los rebeldes dañaron la propiedad del cónsul español y de otros nacionales españoles, el gobierno americano negó su responsabilidad y el Congreso sólo acordó una indemnización voluntaria por amistad con la reina de España. Daniel Webster declaró que los españoles lesionados en su persona y en sus bienes habían sufrido pérdidas equivalentes a las que sufrieron muchos ciudadanos americanos por la misma circunstancia y que los extranjeros tenían solamente "derecho a la misma protección que la que es acordada a nuestros propios ciudadanos... Estos simples particulares, súbditos de S. M. Católica, quienes vienen voluntariamente para residir en los Estados Unidos, ciertamente no tienen por qué quejarse, si son protegidos por las mismas leyes y por la misma administración de justicia que los ciudadanos autóctonos de este país" (21).

Cuando el árbitro venezolano expuso la misma teoría en el caso Peck, dicha teoría fue rechazada por el árbitro americano (22).

No contentos con los resultados del trabajo de la comisión mixta, los Estados Unidos pidieron y obtuvieron en 1885

---

(21) Moore, *Digest of International Law*, t. VI, § 1023, p. 812, citado por Moulin, *La doctrina Drago*, París, 1908, p. 183.

(22) Informe dado al gobierno sobre los actos de la comisión mixta nombrada para conocer y decidir de las reclamaciones norteamericanas contra Venezuela por el comisionado de la República José Gregorio Villafañe, Caracas, 1868, p. 18.

otro convenio con Venezuela para reabrir las reclamaciones de los ciudadanos de los Estados Unidos. El nuevo tribunal arbitral mixto, nombrado según el dicho convenio, decidió entre otros el caso del vapor Apure, el cual cuando llevó como viajero en 1865 al presidente de Estado General García, fue agredido por rebeldes que mataron a dos oficiales norteamericanos del barco. Las viudas de los oficiales muertos recibieron indemnización. El superárbitro Findlay dijo en su opinión: "Un Estado es responsable por daños sufridos por ciudadanos de otro Estado en los casos en que el ofensor quede en libertad, o no se castigue ni se le pida cuentas, ni se hagan sinceros esfuerzos para su detención y castigo" (23).

Sin necesidad de arbitraje el Gobernador de Trinidad obtuvo en 1887 una indemnización a favor de Gordon Chambers, ciudadano británico, que no fue admitido en Venezuela cuando desembarcó en La Guaira porque el gobierno venezolano tenía informes desfavorables contra él (24).

El caso más notable de arbitraje que tuvo gran resonancia en la prensa mundial y que condujo a la elaboración de la doctrina Drago, es el concerniente a las convenciones de arbitraje concluidas por Venezuela con ocho países después del bloqueo de 1902-1903. El 11 de diciembre de 1901, el embajador de Alemania en Washington, señor von Holleben, remitió al gobierno de los Estados Unidos una nota en la cual explicaba que la *Discontogesellschaft* (Compañía de Descuentos) de Berlín tenía un reclamo contra el gobierno de Venezuela por falta de pago de los intereses y amortizaciones de un empréstito de 6.000.000 de bolívares hecho para la construcción del Gran Ferrocarril de Venezuela y garantizado por obligaciones del gobierno. Además, expone la nota: "Tal conducta de parte del gobierno de Venezuela pudo, tal vez, hasta cierto punto, explicarse y ser excusada por la mala situación de las finanzas del Estado; pero nuestras reclama-

---

(23) United States and Venezuelan claims commission, 1889-1890. Opinions delivered by the commissioners in the principal cases, Washington, 1890, p. 486.

(24) Villegas Pulido, obra citada, p. 42.

ciones ulteriores contra Venezuela, que datan de las guerras civiles venezolanas desde 1898 hasta 1900, han asumido en los últimos meses un carácter más serio. Por causa de esas guerras muchos comerciantes alemanes que viven en Venezuela y muchos propietarios alemanes han sufrido serios perjuicios. El monto de estos daños asciende a dos millones de bolívares y debe dividirse entre 35 reclamantes". Prosigue la nota diciendo que el gobierno de Venezuela no quiere cumplir su obligación de compensar estos daños, que Alemania no tiene confianza en la Suprema Corte venezolana porque sus miembros dependen enteramente del gobierno y que por eso Alemania se propone tomar medidas de coerción contra el gobierno de Venezuela. La nota concluye así: "Después de haber propuesto un ultimátum se considerará si es suficiente medida de coerción el bloqueo de los dos puertos venezolanos más importantes... ya que el cobro de derechos de importación y exportación, que es casi la única fuente de renta de Venezuela, se haría de este modo imposible. Se dificultará también de esta manera el aprovisionamiento del país, que principalmente depende de la importación de maíz como alimento. Si no pareciera eficiente esta medida, tendríamos que considerar la ocupación temporal por nuestra parte de diferentes puertos de embarco venezolanos, cobrando en ellos impuestos" (25). El gobierno de Alemania informó a los Estados Unidos de sus intenciones contra Venezuela para evitar la aplicación de la doctrina Monroe y por eso declaró que sus procedimientos no "tendrán por objeto la adquisición o la ocupación permanente de territorio venezolano".

La contestación del secretario de Estado Hay fue de lo más tranquilizadora. La nota norteamericana declara que el presidente de los Estados Unidos aprecia la cortesía del gobierno alemán de ponerle al corriente del estado de cosas y que toma nota de que el emperador alemán no tiene ningún propósito de hacer la más mínima adquisición de territorio y se citan del mensaje del presidente Teodoro Roosevelt del

---

(25) Luis M. Drago, *La República Argentina y el caso de Venezuela*, Buenos Aires, 1903, p. 312.

3 de diciembre de 1901 las palabras siguientes: "La doctrina Monroe nada tiene que ver con las relaciones comerciales de cualquiera de las potencias americanas, salvo que, en verdad, ella permite que cada cual establezca las que le parecen bien. No garantizamos a ningún Estado contra la represión que su inconducta pudiera acarrearle, con tal que esa represión no tome la forma de adquisición de territorio por una potencia no americana" (26). Alemania, a pesar de tener las manos libres por parte de los Estados Unidos, no actuó. A fines de 1902, el ministro de Relaciones Exteriores de Gran Bretaña, Lord Lansdowne, invitó a Alemania a participar en una acción conjunta contra Venezuela. Inglaterra tenía, además de las reclamaciones de sus nacionales domiciliados en Venezuela por daños sufridos durante la guerra civil y por intereses de bonos del tesoro venezolano, reclamaciones contra el gobierno de Castro por actos de pesquisa practicados en unos barcos ingleses sospechados por Castro de haber traído armas a los rebeldes (27).

El 7 de diciembre de 1902 los gobiernos de Gran Bretaña y Alemania transmitieron un ultimátum a Castro con un plazo de 24 horas para satisfacer las reclamaciones de ambos paí-

---

(26) *Ibidem*, p. 317.

(27) Castro había declarado al representante de la Gran Bretaña que no examinaría las reclamaciones antes de que Inglaterra hubiera dado satisfacción en el asunto del barco *Ban Righ*. Este barco inglés había sido comprado por el Gobierno de Colombia. Castro protestó ante las autoridades británicas contra la entrega del barco destinado, según él, a traer armas a los rebeldes de Venezuela. Inglaterra declaró que no podía considerar la protesta porque el representante de Colombia había asegurado que el barco estaba destinado para su gobierno. El barco, lleno de armas y municiones, salió de Amberes. Según la *Cambridge History of British Foreign Policy* (vol. III, 1923, p. 249), "cuando el barco llegó a la Martinica tomó a bordo un rebelde venezolano, fue entregado al gobierno de Colombia y declarado pirata por Venezuela. Después de haber sido utilizado algunas semanas en actos de hostilidad contra Venezuela, a lo largo de las cuales fue observado arbolando la bandera británica, el barco llegó averiado a Trinidad, con el pabellón colombiano, el 23 de marzo de 1902. Por los daños causados por el barco, Castro quiso hacer responsable al gobierno británico".

ses. La contestación de Venezuela fue considerada insatisfactoria. El 8 de diciembre los representantes diplomáticos de los dos países salieron de Caracas, y el 9 de diciembre cuatro barcos de guerra venezolanos fueron capturados y tres de ellos hundidos. El 11 de diciembre Gran Bretaña ordenó el bloqueo de cinco puertos venezolanos y de las bocas del Orinoco. Dos días después, un crucero alemán y un crucero británico cañonearon dos fortalezas de Puerto Cabello porque los venezolanos habían a su turno capturado un barco inglés. Mientras tanto, Italia se había juntado a las fuerzas alemanas y británicas, con dos cruceros. El mismo día en que Puerto Cabello fue atacado, Castro hizo, por intermedio del gobierno de los Estados Unidos, una proposición de arbitraje. Esta fue aceptada el 16 de diciembre por Inglaterra y el 17 por Alemania, pero el bloqueo fue mantenido hasta el 14 de febrero de 1903. Muchos historiadores pretenden que Alemania, la cual quiso ocupar un puerto, rehusó el arbitraje hasta que amenazó Teodoro Roosevelt con entrar su país en guerra contra Alemania. Sin embargo, esta versión, basada en relatos de Roosevelt mismo, no está comprobada (28).

Lo que se sabe por los documentos que se han encontrado en la cancillería de Alemania, es que el Kaiser pidió como recompensa de la acción bélica que las acreencias de los

---

(28) Los historiadores que mantienen esta tesis se basan todos en una entrevista dada por Roosevelt al biógrafo de John Hay, W R. Thayer, en 1915, y en declaraciones de Teodoro Roosevelt de 1916. Según estas declaraciones, Roosevelt había dado orden secreta de estar lista la flota americana reunida en las Antillas bajo el mando del almirante Dewey y había informado al embajador alemán von Holleben que utilizaría la flota si Alemania no aceptaba el arbitraje dentro de 24 horas. Estudios minuciosos han comprobado que Alemania había aceptado el arbitraje con Venezuela antes de la intervención de Roosevelt y que aquél hizo uso de la política del *big stick* meses más tarde, en conversación con el embajador alemán Sternburg, cuando se trató de dar a las reclamaciones norteamericanas contra Venezuela el mismo tratamiento que a las reclamaciones alemanas. Véase J. Fred. Rippy, *Latin America in world politics*, New York, 1928, pp. 192 y ss.; John Holladay Latané and David W. Wainhouse, *A history of American foreign policy*, New York, 1934, p. 492.

nacionales de los tres países que participaron en el bloqueo tuvieran preferencia sobre los demás acreedores en la satisfacción de sus acreencias, para las cuales Venezuela había prometido como garantía apartar 30% de las entradas de aduanas. Solamente después de que Teodoro Roosevelt hubo usado un lenguaje fuerte, Alemania, secundada en su propósito por Inglaterra, accedió a someter la cuestión del tratamiento preferencial al arbitraje de la Corte Permanente de La Haya. El canciller inglés Lord Lansdowne mantuvo la tesis de que "al gobierno de S. M. Británica no le es posible aceptar que sus reclamaciones sean colocadas en el mismo pie que las de otras naciones no bloqueadoras". El ministro norteamericano en Caracas, Mr. Bowen, quien representó a Venezuela, declaró que Venezuela "no puede reconocer que la fuerza bruta deba ser respetada para el cobro de reclamaciones, porque ello, importaría inducir a otras naciones a que también hagan uso de la fuerza" (29).

En su muy criticado fallo del 22 de febrero de 1904, el tribunal de La Haya atribuyó un derecho de preferencia sobre los países neutrales a los grandes poderes bloqueantes considerados en estado de guerra con Venezuela (30).

---

(29) Drago, obra citada, p. XIV.

(30) Uno de los tres árbitros era el mismo profesor Martens que había presidido el tribunal de arbitraje que decidió el conflicto entre Venezuela e Inglaterra sobre los límites de la Guayana. De los motivos del fallo reproducimos los más importantes en el idioma original:

"Considérant qu'après la guerre entre l'Allemagne, la Grande-Bretagne et l'Italie d'une part et le Vénézuéla d'autre part, aucun traité formel de paix ne fut conclu entre les puissances belligérantes;

considérant que les puissances bloquantes, en admettant l'adhésion aux stipulations des protocoles du 13 février 1903 des autres puissances ayant des réclamations à l'égard du Vénézuéla ne pouvaient évidemment avoir l'intention de renoncer à leurs droits acquis (sic!), ni à leur position privilégiée de fait;

considérant que le gouvènement du Vénézuéla ne s'engagea qu'à l'égard des puissances alliées à offrir des garanties spéciales pour l'accomplissement des engagements pris par lui;

considérant que les puissances neutres n'ayant pris aucune part aux opérations de guerre contre le Vénézuéla, pourraient sous quelque

Conforme a las convenciones firmadas por Venezuela con los países acreedores, se instalaron en Caracas ocho comisiones de arbitraje que decidieron sobre las reclamaciones de los respectivos nacionales. Como no había un tribunal de apelación, las comisiones mixtas no aplicaron todos los mismos principios. Mientras unas comisiones reconocieron como válida la cláusula suscrita por algunas compañías extranjeras, en cuya virtud declaraban someterse a los tribunales nacionales de Venezuela, otras comisiones declararon que las convenciones de arbitraje del gobierno venezolano habían derogado las anteriores estipulaciones contractuales (31).

Las reclamaciones se fundaron en los motivos más diversos. La comisión arbitral holando-venezolana atribuyó una indemnización de Bs. 2.600 al súbdito holandés Arnold Jacobo Maal, por la no admisión de éste cuando en 1899 llegó a La Guaira procedente de Curazao. El tribunal se apoyó en los siguientes motivos: "Que Venezuela atravesaba para aquella época un estado político de revolución y de conspiraciones que hacía necesario que el gobierno estuviese alerta para protegerse contra esos males: que si la no admisión de Maal se hubiera verificado de modo correcto y sin vejaciones innecesarias, el Superárbitro se hubiera visto obligado a rechazar esa reclamación: que no había motivo alguno que excusase el que Maal fuese desnudado para registrarlo, pues que esa vejación nada tenía que hacer con la defensa de los intereses del Gobierno: que si es cierto que el Superárbitro en nada

---

rapport profiter des circonstances créées par ces opérations, sans toutefois acquérir des droits nouveaux..." etc. etc.

The Venezuelan arbitration before the Hague Tribunal, 1903, U. S. Senate documents, N<sup>o</sup> 119, Washington, 1905.

(31) H. Ralston Jackson, *International Arbitral Law and Procedure*, Boston, 1910, pp. 34 y ss. (cláusula Calvo). Ante la comisión belga las reclamaciones se elevaron a Bs. 14.921.805, y fue acordado el pago de Bs. 10.898.643. Las cifras correspondientes son:

para la comisión británica: Bs. 14.743.572; atribuidos Bs. 9.401.267.  
 para la comisión alemana: Bs. 7.376.685; atribuidos Bs. 2.091.908.  
 para la comisión italiana: Bs. 39.844.258; atribuidos Bs. 2.975.906.  
 para la comisión española: Bs. 5.307.626; atribuidos Bs. 1.974.818.  
 para la comisión de E. U.: Bs. 81.410.952; atribuidos Bs. 2.313.911.

hace responsable a las Altas autoridades nacionales de los hechos narrados, puesto que ellas sólo querían hacer salir del territorio a una persona que veían como peligroso para el orden público, también lo es que si cree al Gobierno responsable de los actos arbitrarios cometidos por sus subordinados, ya que no existe la menor prueba de que los empleados que vejaron a Maal hayan sido castigados o destituidos” (32).

La comisión italo - venezolana atribuyó Bs. 50.369,37 a Lorenzo A. Oliva, quien, por haber tenido relaciones personales con el ex - presidente Andrade, y por sospecha de ser agente de la revolución de éste, había sido expulsado.

Lo que se llamó en la época el embrollo venezolano no terminó con esos arbitrajes. El caso del bloqueo dio lugar a que los más notables autores de Derecho Internacional Público, como después los estadistas en la conferencia interamericana de Río de Janeiro de 1906 y en la conferencia internacional de la paz de La Haya de 1907, se ocupasen de la importante cuestión de si reclamaciones pecuniarias de los nacionales de un gobierno contra otro gobierno podrían justificar la intervención de la fuerza armada.

En la época del bloqueo estaba de canciller en la Argentina el Dr. Luis M. Drago y de ministro argentino en París el conocido publicista Carlos Calvo. En carta del 29 de diciembre de 1902 el canciller Drago hizo transmitir por el ministro argentino en Washington al gobierno de los Estados Unidos un memorándum sobre los sucesos venezolanos, en que se desarrollaba la teoría conocida desde entonces bajo la denominación de *doctrina Drago*, y relativa al cobro compulsivo de la deuda pública. Basándose en los principios de soberanía de los estados y sus mutuas relaciones, desarrollados antes en la conocida obra de Derecho Público Internacional de Calvo, escribió Drago: “Entre los principios fundamentales del derecho público internacional que la humanidad ha consagrado, es uno de los más preciosos el que determina que todos los estados, cualquiera que sea la fuerza de

---

(32) Villegas Pulido, obra citada, p. 44.

que dispongan, son entidades de derecho, perfectamente iguales entre sí y recíprocamente acreedores por ello a las mismas consideraciones y respeto. El reconocimiento de la deuda, la liquidación de su importe, puede y debe ser hecha por la Nación, sin menoscabo de sus derechos primordiales como entidad soberana; pero el cobro compulsivo e inmediato, en un momento dado, por medio de la fuerza, no traería otra cosa que la ruina de las naciones más débiles y la absorción de su gobierno con todas las facultades que le son inherentes por los fuertes de la tierra”.

Lo que pide Drago en su memorándum es una extensión de la doctrina Monroe: “Lo único que la República Argentina sostiene, y lo que vería con gran satisfacción consagrado con motivo de los sucesos de Venezuela, por una nación que, como los Estados Unidos, goza de tan grande autoridad y poderío, es el principio ya aceptado de que no puede haber expansión territorial europea en América, ni opresión de los pueblos de este continente, porque una desgraciada situación financiera pudiese llevar a algunos de ellos a diferir el cumplimiento de sus compromisos. En una palabra, el principio que quisiera ver reconocido, es el de que *la deuda pública no puede dar lugar a la intervención armada*, ni menos a la ocupación material del suelo de las naciones americanas por una potencia europea”.

El ministro argentino en París, Carlos Calvo, mandó una copia del memorándum de Drago a varios miembros del Instituto de Francia y del Instituto de Derecho Internacional, solicitando que expresasen su opinión. Recibió Calvo la calurosa adhesión de los más destacados autores de Derecho internacional público; el autor inglés Westlake y el italiano Fiore hicieron reservas y se identificaron con la actitud de sus gobiernos.

En la conferencia interamericana de Rio de Janeiro de 1906 se decidió recomendar a los gobiernos representados la invitación de la segunda conferencia de la paz en La Haya

a examinar el problema del cobro compulsivo de deudas públicas y en general métodos destinados a disminuir entre naciones los conflictos surgidos exclusivamente de cuestiones pecuniarias. Conforme a la decisión de Rio, el gobierno norteamericano propuso en La Haya, por medio de su representante el Coronel Porter, un convenio en el sentido de que el uso de la fuerza para el cobro de deudas contractuales reclamadas a un gobierno por otro, como debidas a sus nacionales, no era posible sino en el caso en que el Estado deudor hubiera rehusado una oferta de arbitraje o no la hubiera cumplido. La proposición Porter, más estrecha que la doctrina Drago, fue adoptada después de largas discusiones por 39 votos afirmativos y 5 votos salvados, e incorporada en la convención del 18 de octubre de 1907. Los cinco países que se abstuvieron fueron Bélgica, Rumania, Suecia, Suiza y Venezuela. El representante de Venezuela, Gil Fortoul, dijo en la sesión del 9 de octubre de 1907 que la constitución venezolana establecía que los contratos concluidos por el gobierno con súbditos de un país extranjero, deben necesariamente contener la cláusula de que todos los conflictos surgidos del contrato se decidan por los tribunales de la República, conforme a las leyes nacionales. La proposición Porter facilitaría a los contratantes extranjeros deshacerse del sometimiento al fuero venezolano y postular, en desconocimiento de sus promesas libremente consentidas y con el apoyo de la fuerza armada de su gobierno, un arbitraje internacional. Los delegados de Suiza, Carlin y Max Huber, también declararon que el gobierno suizo no podía suscribir una proposición que pretende someter al arbitraje internacional conflictos que por su naturaleza pertenecen exclusivamente al dominio de la jurisdicción nacional. Varios Estados latinoamericanos que adhirieron a la convención, sobre todo Argentina, hicieron la reserva siguiente: "1º—En lo que concierne a deudas provenientes de contratos particulares entre súbditos de un país y un gobierno extranjero, sólo se admitirá el arbitraje en el caso de denegación de justicia por la jurisdicción del país del contrato y después de ser agotadas las instancias de ésta. 2º—Los empréstitos públicos con emisión de bonos

de deuda nacional no podrán en ningún caso dar lugar a una agresión militar ni a la ocupación efectiva del suelo de las naciones americanas" (33).

La convención, en lo tocante a la renuncia de la fuerza, era tan teórica como muchas otras de estas convenciones internacionales que han tenido el mismo propósito. Los Estados Unidos, iniciadores de la convención, no titubearon en ocupar de 1916 a 1922 a la República de Santo Domingo, cuando se trató de proteger las acreencias de los banqueros americanos.

Los principios establecidos por el Derecho Internacional Público siempre estarán en lucha con las situaciones de hecho creadas por la fuerza de los poderosos. Los pequeños países siempre abogarán por el reconocimiento de los principios de Calvo, de los cuales la doctrina Drago es sólo un caso de aplicación que se refiere al cobro de deudas públicas.

La doctrina Calvo puede resumirse así:

1º No puede admitirse el principio de indemnización y de intervención diplomática a favor de extranjeros en razón de deudas contractuales o de perjuicios sufridos en los casos de guerra civil.

2º Los gobiernos de las naciones poderosas que ejercen o imponen este pretendido derecho frente a estados relativamente débiles, cometen un abuso de poder y de fuerza que nada puede justificar y que es además contrario a su propia legislación, a las prácticas internacionales y a las conveniencias políticas (34).

Mientras no exista una jurisdicción internacional compulsiva para todas las naciones, el cumplimiento de los principios del Derecho Internacional Público dependerá de la buena voluntad de las naciones poderosas. Los estados latinoamericanos siempre han apoyado los esfuerzos para fortalecer los hasta ahora tan débiles organismos internacionales de paz.

---

(33) Véase H. A. Moulin, *La doctrina de Drago*, Paris, 1908, pp. 213 y ss.

(34) Carlos Calvo, *Le Droit International Public*, 5a. ed., 1896, t. III, § 1297, p. 155.

## CAPITULO XXXV

### LAS FUERZAS MILITARES

Históricamente el ejército sirve para la defensa exterior del país. Afortunadamente se puede decir que las repúblicas de la América Latina no han sido envenenadas por el espíritu militarista de conquista. Cada república tiene un territorio vasto y despoblado que no necesita anexiones y los conflictos armados se han limitado a escaramuzas fronterizas. Venezuela sometió todos sus litigios de frontera con Inglaterra, Brasil y Colombia, que surgieron bajo el principio del *uti possidetis*, a arreglos diplomáticos y a procedimientos de arbitraje. En ningún caso los fallos la favorecieron, antes perdió cerca de 500.000 km<sup>2</sup>, pero nadie piensa en recurrir a las armas, pues Venezuela tiene un gran respeto por sus compromisos internacionales. La mejor protección del actual territorio venezolano son los principios de solidaridad panamericana preconizados por Simón Bolívar. Los Estados Unidos declararon en 1823 que considerarían una intervención europea contra el territorio de cualquiera de las Repúblicas de la América como hostil a los Estados Unidos (doctrina Monroe). Esta declaración unilateral últimamente se ha ensanchado en una solidaridad de todas las repúblicas americanas que ya Bolívar quiso idealmente establecer en 1826 en el congreso de Panamá. Así la integridad del territorio de las pequeñas repúblicas de la América queda garantizada contra toda agresión de potencia no americana por la declaración conjunta de las grandes repúblicas. Es de desear que se cree por futuras

convenciones el arbitraje obligatorio para resolver los conflictos que puedan tener las repúblicas latinoamericanas entre sí (1).

Los Estados Unidos con su gran poderío militar constituyen una garantía para las pequeñas repúblicas americanas que no pueden tener grandes ejércitos mecanizados. Por eso la natural protección exterior de las pequeñas repúblicas americanas es su adhesión a los convenios de solidaridad en favor de la defensa del hemisferio, a la cual cada país aportará los medios que tenga, lo que en el caso de Venezuela será la riqueza del petróleo tan importante en la guerra moderna.

De este modo la función que efectivamente tiene el ejército en los pequeños países de la América Latina es una función policial: el mantenimiento del orden en el interior del país y el respaldo del gobierno constitucional. Para esa función es suficiente una fuerza relativamente pequeña, y en reconocimiento de esta realidad el Presidente de la República, que según el art. 104, ord. 2º de la Constitución, fija el número de las fuerzas armadas, no lo ha aumentado a las exigencias de una guerra exterior, dándose cuenta del hecho de que Venezuela no tiene intenciones agresivas y no está bajo el peligro de ser atacada por sus vecinas.

Según la constitución (art. 31), "los venezolanos tienen el deber de defender la patria". La Ley Orgánica del Ejército y de la Armada de 1939 parcialmente reformada en 1944 da en su art. 2º la siguiente definición de este deber: "La obligación consiste, en tiempos de paz, en prestar el servicio de las armas o someterse a la instrucción militar conforme a las leyes especiales correspondientes, y en tiempo de guerra, en alistarse bajo banderas hasta la edad legal y contribuir con su sangre y sus bienes a la defensa nacional en la forma que determinen las leyes" y continúa el art. 3º de la misma ley: "la obligación del servicio militar es igual para todos los venezolanos y dura 27 años".

---

(1) Véase la enumeración de los tratados de arbitraje concluidos por Venezuela en la tesis de doctorado de Melchor Eduardo Monteverde Basalo, Régimen pactado por Venezuela para la solución de controversias internacionales, Caracas, 1945.

La legislación a que se refiere la ley orgánica está comprendida en la Ley del Servicio Militar Obligatorio de 1942 parcialmente reformada en 1945. Su art. 3º dice: "La prestación del servicio militar obligatorio es igual para todos los venezolanos de 19 a 45 años de edad, cumplidos, salvo las excepciones expresas contenidas en esta ley". Las excepciones que establecen los arts. 85 y 86 para los físicamente aptos son de tres clases, a saber:

1º—Los beneficiarios de la excepción de carácter académico para estudiantes y graduados y de carácter eclesiástico para miembros del clero.

2º—Empleados públicos y empleados u obreros de los ferrocarriles.

3º—Los casados, hijos únicos a cuyas expensas viva su familia o personas que ya tienen un hermano en el ejército.

El número de las tropas fue fijado para el año de 1945 como para los anteriores entre quince y veinte mil.

Si se cumpliera la inscripción de todos aquellos que no están válidamente excepcionados, el número de inscritos cada año sería mucho mayor que los que se necesiten para los cuadros actuales.

La ley, adaptándose a las realidades del país, ha prescrito en su art. 148 que deben llamarse los ciudadanos a servir en el orden siguiente:

1º Los renuentes de 19 a 30 años; es decir, los que omitieron inscribirse y los comprendidos en el art. 189 que no asistían a las clases de instrucción que sean establecidas.

2º—Los voluntarios de 17 a 25 años.

3º—Los inscritos no exceptuados.

Los que se necesiten de la última categoría se escogerán por sorteo. El sorteo debe hacerse en cada Estado para un contingente proporcional a su población conforme al art. 15, ord. 8, de la Constitución. La organización del ejército es puramente federal, los Estados no pueden organizar una fuerza militar, a excepción de las que según el mismo art. 15 de la Constitución "podrán formar parte del ejército nacional", pero que en la actualidad no existen.

Cuando se creó la federación en 1864, la constitución determinó que la fuerza pública federal se formase de individuos voluntarios y de un contingente proporcionado que suministraría cada Estado; además se previó que los Estados podrán, según sus leyes, organizar cuerpos estatales de milicia ciudadana que el gobierno nacional podía pedir en caso de guerra.

En la práctica una sentencia de la Corte Federal de 1867 hizo imposible la organización de fuerzas estatales. Cuando el Estado Guayana quiso comprar 500 fusiles para sus milicias, la Corte Federal declaró que, conforme al art. 99 de la Constitución de 1864, todos los elementos de guerra existentes en el país pertenecen automáticamente a la nación, de manera que los Estados no pudieran organizar milicias armadas (1<sup>a</sup>).

Actualmente las constituciones de los Estados contienen todavía disposiciones que dan a los presidentes de los Estados la dirección de las milicias ciudadanas; pero estas disposiciones son obsoletas y automáticamente anuladas por la competencia exclusiva dada en el art. 15, ord. 8, al legislador nacional para establecer las milicias ciudadanas como parte del ejército nacional, sin dejar a los Estados y municipalidades otras fuerzas que las de su policía y guardias de cárceles (2).

En cuanto al ejército nacional, una ley de 1830 y otra de 1836 que estuvo válida hasta 1854 habían creado un ejército permanente al cual pertenecían los que podían costear su

---

(1<sup>a</sup>) Sentencia del 16 de enero de 1867, Libro (manuscrito) de Actas de la Corte Federal, p. 148.

(2) La redacción del art. 15 que dice: "También podrán formar parte del ejército nacional las milicias ciudadanas y los enganchados como voluntarios, de conformidad con la ley", no permite más, como que "las milicias se organicen en los Estados de la Unión, pero una lo asienta Hernández Ron en su Derecho Administrativo, t. II, p. 12, vez armados pertenecen a la nación". Cuando en 1936 el diputado Pérez Agreda propuso la redacción del último aparte del ord. 8º del art. 15 la motivó con el objeto de aclarar que las entidades federales no podían tener milicias, lo cual ya antes había expresado el 1er. aparte del art. 15, ord. 8º. Con acierto dice Sequera, El control jurisdiccional de la constitucionalidad intrínseca de las leyes, 1939, p. 100: "Una ordenanza municipal que crease un cuerpo de guardias fuera de la policía municipal, sería inconstitucional".

armamento con el derecho de hacerse sustituir por otro hombre al cual pagaran el armamento. Una ley de 1854 conservó el principio de sustitución de personas. Gil Fortoul escribe sobre la práctica en la época de las oligarquías conservadora y liberal lo siguiente: "Durante el gobierno de ambas oligarquías se procuró cumplir las leyes de milicia en tiempo de paz; en el de revolución, claro está, que se violaron con la práctica del reclutamiento forzoso. Con todo, el sistema oligárquico, a pesar de sus defectos, fue menos atentatorio a la libertad individual que el inicuo sistema implantado después, de reclutar las tropas únicamente en la clase pobre e ignorante, sin que los partidos liberales corrigiesen jamás tal injusticia" (3).

El principio del servicio obligatorio fue establecido en 1919 por Juan Vicente Gómez. Sin embargo, entonces se escogió el contingente sólo entre el grupo de los renuentes, quienes fueron llevados de una manera arbitraria y hasta bárbara de la calle, de la hacienda y del trabajo al cuartel. Era una medida legal ingeniosa y poco honesta para introducir el reclutamiento forzoso prohibido por el art. 32, ord. 5º de la constitución.

Con una práctica que no corresponde al texto del art. 148 de la Ley de Servicio Militar, pero que es muy razonable, el gobierno actual se esfuerza con éxito en tomar los contingentes preferentemente entre los jóvenes voluntarios, lo que crea en el ejército un concepto honroso que envuelve un espíritu de superación que ha de acabar con el abominable reclutamiento forzoso, el cual está en vías de desaparecer.

Así existe el sistema de voluntarios conocido en Inglaterra y Estados Unidos en tiempo de paz curiosamente fuera de la ley pero con el consentimiento de todos. La nueva práctica merece legalizarse porque los renuentes que, según la ley actual, deben enrolarse primero son por definición elementos negativos para el ejército. Para suplementar deficiencias en el número de voluntarios será preferible, en vez de acudir al reclutamiento forzoso de los renuentes, mejorar

---

(3) José Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela*, 3ª ed., t. II, p. 48.

las condiciones de los cuarteles y la instrucción para la vida civil después del servicio, medidas que conducirán automáticamente al aumento del número de los voluntarios.

Los gastos del Estado en el ejército son actualmente al rededor del 12% del presupuesto, lo que es poco si el ejército debe ser equipado para la defensa externa de una guerra moderna, pero es mucho para los deberes policiales a los cuales se limita actualmente la función del ejército y la armada. Se justifican los gastos actuales en las memorias del Ministerio de Guerra por aparecer la pequeña tropa existente como núcleo de un ejército más grande que podrá formarse en caso de guerra.

Para facilitar la realización de este objeto, la Ley de Servicio Militar Obligatorio previó en la reforma de 1942 la creación de cursos de instrucción militar para los excedentes del sorteo.

Desde el punto de vista constitucional, se puede preguntar si puede utilizarse las tropas para los fines policiales expresados en la Ley Orgánica del Ejército y de la Armada (4). La constitución venezolana sólo da al Presidente de la República la facultad de hacer uso de la fuerza pública "para poner término a la colisión armada entre dos o más Estados cuando fuere ineficaz la interposición de sus buenos oficios" (art. 104, ord. 25º). Pero en general se reconoce como una facultad implícita del gobierno la de usar el ejército para mantener el orden interior, facultad a la cual corresponde el deber implícito del soldado de someterse a las órdenes de sus superiores para el mantenimiento de la constitución.

---

(4) Estos fines están expresados en el art. 8, ord. 2º al 7º. El texto del art. 8 es el siguiente: "El ejército nacional tiene por objeto: 1º defender la integridad, independencia y libertad de la nación. 2º Asegurar el cumplimiento de la constitución y de las leyes. 3º Mantener el orden público. 4º Proteger el tráfico, industria y comercio legales. 5º Apoyar a las autoridades y funcionarios públicos federales legalmente constituidos y las de los Estados en la forma prevista en las leyes y reglamentos militares. 6º Proteger a las personas y sus propiedades. 7º Desempeñar las funciones del servicio militar a que fuere destinado por el Presidente de la República".

Ya la declaración de los derechos del hombre votada en 1789, art. 12, dice: "La garantía de los Derechos del Hombre y del Ciudadano requiere una fuerza pública. Se instituye, pues, esta fuerza en beneficio de todos y no para utilidad particular de aquellos a quienes se confía".

Para Francia, hablando de la protección de los parlamentos, dice Duguit que el poder de policía conferido a los presidentes de las cámaras "se halla consagrado por la costumbre constitucional" y que por eso es constitucional el reglamento del senado y de la cámara de diputados, los cuales dicen: "El Presidente está encargado de velar por la seguridad interior y exterior del Senado o de la Cámara. Para ello el Presidente fija la importancia de las fuerzas militares que juzgue necesarias a este efecto; estas fuerzas están colocadas bajo sus órdenes" y también considera Duguit constitucional la ley francesa del 22 de julio de 1879 que reconoce al Presidente de la Cámara del Senado el derecho de requerir directamente la fuerza armada (5). En Venezuela en 1848 el parlamento pidió la protección de la milicia, pero ésta resultó demasiado débil para resistir la agresión de ciudadanos armados aparentemente instigados por el Presidente José Tadeo Monagas.

Lo que dice Duguit para el caso especial de los presidentes de las cámaras, que deben velar por la independencia del Parlamento, es naturalmente válido también para el Presidente de la República, que según el art. 104, ord. 10 de la Constitución venezolana, "debe hacer cumplir la Constitución y las leyes".

Todos los publicistas concuerdan en que el gobierno debe disponer de las fuerzas militares para hacer respetar la constitución y las leyes. Por ejemplo, arguye el profesor Laband (6) que según el preámbulo de la constitución del Imperio alemán (constitución de 1871) es un deber del imperio proteger el territorio federal y las leyes en vigor en ese territorio

---

(5) Duguit, Manual de Derecho Constitucional, 2ª ed. esp., 1926, p. 398.

(6) Laband, Le Droit Public de l'Empire Allemand, Paris, 1903, t. 5, p. 1.

y que por eso el imperio debe tener a su disposición los medios del poder militar necesarios para cumplir con ese deber.

El principio de la obligatoriedad del servicio militar expresado en la constitución queda (no legalmente sino de hecho) en reserva como último recurso para el caso de no haber bastantes voluntarios o que un peligro para el Estado obligue a llamar a todos los ciudadanos aptos para las armas, de la misma manera que Inglaterra y los Estados Unidos establecieron la conscripción durante las dos últimas grandes guerras. La idea de que el Estado no debe obligar a los ciudadanos al servicio militar sino en caso de necesidad imperiosa está expresada en el art. 165 de la constitución de Colombia que dice: "Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan, como para defender la independencia nacional y las instituciones patrias" (7).

Desde la revolución francesa hay entre los publicistas europeos, empezando por Rousseau, muchos partidarios del servicio obligatorio según el modelo de la milicia suiza porque consideran que tales ejércitos que constituyen una nación armada, un ejército del pueblo, son por su naturaleza democráticos. Las experiencias del gobierno militarista alemán que empujó su pueblo a la guerra de 1914 y las dictaduras alemana e italiana que condujeron sus pueblos otra vez a una guerra con fines antidemocráticos, desmienten esta teoría. La estricta disciplina de un buen ejército siempre excluirá de esto la democracia y en los países con conscripción y milicia, si tienen democracia, se puede decir que la tienen a pesar del servicio obligatorio y no gracias a él. El sistema angloamericano tiene un partidario fervoroso en el publicista español Santamaría de Paredes, quien escribe que "las prestaciones personales que sirven de medio al Estado para el cumplimiento de sus fines deben ser voluntarias siempre que se pueda pues la coacción sólo como último recurso debe emplearse tratándose de actos humanos, por su naturaleza libres,

---

(7) Curiosamente la ley colombiana relativa a la organización del ejército establece, como la venezolana, el servicio militar obligatorio, a pesar de tener la república un ejército muy reducido.

haciéndose obligatorios por la insuficiencia o defecto de los servicios voluntarios, para satisfacer imperiosas necesidades del Estado” (8). Sería de desear que el sistema de voluntarios que en la práctica ya existe en Venezuela en tiempos de paz se fijara en la constitución.

Gil Fortoul considera que el hombre militar ha perdido prestigio en el ambiente venezolano y que “la desorganización de la carrera militar tiene el feliz resultado de hacer imposible el militarismo” (9). Pero el mismo Gil Fortoul contradice esta pretensión cuando relata que en el censo de 1891 no menos de 2.950 ciudadanos se hicieron registrar como generales y 3.366 como coroneles.

En las múltiples guerras civiles cada uno quiso ser general, y la anarquía con bandos armados en todo el país hizo necesario que el gobierno se confiase a hombres que sabían ponerse a la cabeza de un ejército para proteger a los ciudadanos contra esas bandas de salteadores. Vencida la anarquía se conservó la costumbre de conceder los altos cargos civiles a profesionales militares.

La constitución de 1864 dijo expresamente en su art. 97: “La autoridad militar y la civil nunca serán ejercidas por una misma persona o corporación”. A pesar de esta disposición, el gobierno civil siempre quedó apoyado en los que tenían el mando del ejército. Ruggeri Parra dice: “Después de roto el equilibrio de la República con la guerra federal y destruida la iniciada tradición civilista del país, la Presidencia de la República se ha desempeñado siempre por un militar, y en los breves intervalos en que esto no ha ocurrido, en realidad el poder se ha ejercido a la sombra de un prestigio de aquella naturaleza” (10).

El dictador Gómez, que tomó la carrera militar como iniciación de su carrera política, distribuyó entre militares los

---

(8) Enciclopedia Jurídica Española, 2ª ed., t. 13, p. 17.

(9) Gil Fortoul, *El Hombre y la Historia*, 3ª ed., p. 119.

(10) Pablo Ruggeri Parra, *Derecho Constitucional Venezolano. Estudio histórico-jurídico*, Caracas, 1944, p. 89.

cargos civiles que él consideró como medios fáciles de enriquecer a sus viejos compañeros de armas.

El Poder Ejecutivo todavía confía cargos civiles a militares y frecuentemente se puede leer en la Gaceta Oficial el nombramiento de un militar de carrera para un alto cargo de la administración pública, costumbre que no se justifica. Lo que se exige hoy del funcionario es el conocimiento de las leyes y de la vida civil. El concepto militar con su disciplina absoluta es completamente distinto del concepto de la administración civil, cuyo primer deber es la protección de la libertad individual.

La Constitución (art. 45) establece el principio de la separación de la autoridad militar y de la autoridad civil diciendo textualmente que "la autoridad militar y la civil nunca serán ejercidas simultáneamente por un mismo funcionario, excepto por el Presidente de la República, quien será siempre Comandante en jefe del Ejército Nacional".

El art. 47 expresa la idea de que el ejército debe abstenerse de política. "La fuerza armada no puede deliberar, es pasiva y obediente", lo que quiere decir obediente al Poder Civil, al gobierno constitucional. Para que no puedan influir los miembros del ejército en las elecciones, la constitución dice que en los días de votación las tropas permanecerán en sus cuarteles y no podrán salir sino por mandato de los poderes civiles. Conforme con estas disposiciones de la constitución el art. 6 de la Ley Orgánica del Ejército establece que los miembros del ejército "no podrán tener participación directa ni indirecta en la política, ni ejercer ningún derecho político" y que "los oficiales con mando efectivo no podrán ejercer cargos políticos o administrativos en el orden civil". Al igual de la incompatibilidad entre funcionario civil y miembro del congreso establecida en el art. 68 de la constitución, la incompatibilidad entre oficial del ejército y funcionario civil expresada en la Ley Orgánica del Ejército se interpreta en el sentido de no ser compatible el ejercicio de ambas funciones al mismo tiempo, pero admite la práctica de que el oficial activo abandone su cargo para asumir una función civil

a condición de reintegrarse al ejército a reasumir su cargo militar una vez terminada su función civil (11).

La legislación francesa va más lejos. Según la ley francesa del 30 de noviembre de 1875 los oficiales activos son inelegibles en toda elección. Esta disposición crea una separación más pura entre el poder civil y militar que la práctica venezolana.

En los países latinoamericanos el ejército, a pesar del principio expresado en las constituciones de que éste no sea político, ha jugado muchas veces un papel preponderante en la política. Esto se debe al hecho de que el gobierno muchas veces no es instituido en la forma constitucional sino por la fuerza.

La forma constitucional es la elección; pero la elección a veces no se hace y todavía más frecuentemente se hace bajo la presión de un dictador respaldado por el ejército. El ejército se usa a veces para el establecimiento de una dictadura y a veces para el derrocamiento de un dictador.

En vez del principio constitucional de que el Poder Ejecutivo se confie a la persona respaldada por una mayoría del pueblo se establece la regla anticonstitucional de que quien se ganó el apoyo del ejército llegue a la silla presidencial. Esa regla se puede llamar la regla del golpe de Estado.

Para dar un ejemplo entre muchos mencionaremos los últimos sucesos del Ecuador. En 1934 llegó constitucionalmente al poder presidencial el Dr. José María Velasco Ibarra. Apenas comenzado el periodo presidencial en 1935 fue derrocado por un golpe de cuartel implantando la dictadura militar que impuso sucesivamente tres Presidentes. En 1944 volvió José María Velasco Ibarra al poder, no por elección, porque

---

(11) No parece constitucional, con excepción de la función de Presidente de la República, que si puede asumir funciones civiles y militares, admitir para cargos civiles a militares que no han renunciado definitivamente a la carrera militar; pero tampoco es constitucional privar a los militares de los derechos políticos que tiene cualquier ciudadano, es decir, del derecho de sufragio, y se deberían establecer mesas electorales en los cuarteles.

el gobierno dictatorial imposibilitaba las elecciones verdaderas, sino por otro golpe de Estado que derrocó la dictadura de Arroyo del Río. El antes derrocado y expulsado Velasco Ibarra típicamente en el primer decreto del movimiento revolucionario se basa no sólo en la opinión pública sino en la opinión de la constitucionalmente apolítica fuerza armada. En el preámbulo de ese decreto del 30 de mayo de 1944 se dice: "El bureau de alianza democrática ecuatoriana considerando que el pueblo, *las fuerzas armadas y cuerpos de carabineros de la República* han expresado en forma inequívoca su resolución de darse un gobierno que responda a las aspiraciones nacionales encarnadas en la personalidad del Dr. José María Velasco Ibarra, la alianza democrática ecuatoriana representando a todos los partidos y clases sociales, decreta:..." (12).

El preámbulo de la constitución del Brasil de 1937 dice: "El Presidente de la República de los Estados Unidos del Brasil: *con el apoyo de las fuerzas armadas* y cediendo a las inspiraciones de la opinión nacional, unas y otras justificadamente alarmadas ante los peligros que amenazan a nuestra unidad y de la rapidez con que se viene efectuando la descomposición de nuestras instituciones civiles y políticas; Resuelvo, asegurar a la nación su unidad, el respeto de su honra y de su independencia, y al pueblo brasileiro, bajo un régimen de paz política y social, las condiciones necesarias a su seguridad y a su bienestar y prosperidad; Decretando la siguiente Constitución, que se cumplirá desde ahora en todo el país:..."

Ese fenómeno de los golpes de Estado organizados por una minoría de oficiales comandantes de las fuerzas armadas es una herencia de la época colonial en que la población estuvo acostumbrada a someterse pasivamente a los representantes del rey.

La Independencia hizo pasar el poder de los gobernadores nombrados por el rey a manos de caudillos militares sin que el pueblo participase en el mando.

---

(12) Sergio Enrique Jirón, *La Revolución de Mayo*, Quito, 1945, p. 351

Los cambios de gobierno del año 1944 en El Salvador han demostrado que la fuerza armada tiene sus límites: allí fracasó un golpe de Estado mal planeado, pero después una huelga general de los civiles, de los funcionarios, estudiantes, negociantes y obreros en un verdadero movimiento popular sin disparar un tiro, obligó al dictador a huir al exterior.

Esto sucedió en un país donde la ciencia constitucional casi no ha tenido evolución. En el país con la ciencia constitucional más desarrollada de toda la América latina, Argentina, se estableció en 1943 el gobierno de una Junta Militar que olvidó las instituciones constitucionales como son el congreso y la libertad de prensa y de enseñanza.

La constitución venezolana trata de obtener la lealtad del ejército con el gobierno por medio de una unión personal del jefe del Estado con el jefe del ejército. Formalmente en casi todas las constituciones el jefe del Estado es el jefe supremo del ejército y los Estados Unidos lograron con eso la supremacía del poder civil sobre el poder militar porque allá la presidencia ha sido ejercida esencialmente por hombres civiles, lo que se puede decir también de Washington y Lincoln, quienes a pesar de tener un papel preponderante como comandantes supremos, el primero en la guerra de independencia y el segundo en la guerra de secesión, no eran oficiales de carrera; ellos condujeron su presidencia fuera de la guerra con colaboradores civiles y la evolución ha continuado en el sentido de que el Presidente de Estados Unidos solamente en forma ha sido el comandante en jefe.

En las dos últimas guerras nunca se ha pensado en que el Presidente usara la facultad constitucional de ponerse a la cabeza del ejército; le está reservada la importantísima tarea de la dirección civil y política de la guerra y para el mando militar se nombra una persona distinta, militar de carrera. Así los Estados Unidos se han emancipado de los resabios de la época colonial caracterizada por la unión del mando civil con el mando militar que fue esencial para la fundación de un Estado independiente.

Si consideramos el Estado moderno europeo vemos que en la monarquía constitucional el rey de Inglaterra o el rey

de España y en la tercera república francesa el Presidente de la República no tienen el mando efectivo del ejército sino el mando nominal con lo cual se expresa la supremacía del poder civil y la sumisión del ejército al gobierno constitucional.

El publicista español Castillo Alonso observa que el rey, que según el art. 52 de la constitución de la monarquía española de 1876 "tiene el mando supremo del ejército" y según el art. 53 "concede los grados ascensos y recompensas militares", tiene esas facultades no en absoluto; el rey depende del ministro el cual es el único responsable de las medidas del gobierno (13).

En la constitución venezolana es diferente. El art. 104, ord. 2º, atribuye al Presidente de la República la facultad de "mandar el ejército y la armada nacionales por sí mismo o por medio de la persona o personas que designe para hacerlo".

De acuerdo con esta disposición dice la Ley Orgánica del Ejército, art. 49: "Corresponderá al Presidente de la República mandar, gobernar, organizar, administrar y distribuir las unidades de las fuerzas armadas".

Si después el art. 50 agrega que el Presidente ejercerá la acción de mando "por medio de órdenes, instrucciones, resoluciones y reglamentos que serán dictados, previas sus órdenes, por medio del Ministerio de Guerra y Marina, y también por medio de decretos refrendados conforme a la constitución nacional", eso no limita la facultad de mando del Presidente porque el Ministro de Guerra actúa como su subalterno, previa disposición presidencial. El rey constitucional y el Presidente de la República francesa son comandantes simbólicos; el Presidente de los Estados Unidos organiza por medio de los secretarios de guerra y marina la parte administrativa del ejército; el Presidente de Venezuela, según la ley orgánica, no sólo organiza y administra las unidades por medio del ministro de guerra, sino las "manda y distribuye".

Con las múltiples ocupaciones civiles que necesariamente tiene el Presidente de la República, este mando no podrá

---

(13) Enciclopedia Jurídica Española, 2ª ed., t. 13, p. 4 ss.

ejergerlo sino excepcionalmente, pero es interesante que la constitución y las leyes le concedan la facultad de hacerlo: Lo confirma el texto del art. 45 de la constitución del cual se desprende que el Presidente de la República ejerce simultáneamente la actividad militar y la civil. La iniciativa del Presidente en asuntos militares es más grande que la que tiene en las otras ramas del gobierno donde en la mente de la constitución aquélla corresponde al ministro bajo la supervisión del Presidente. El art. 51 de la Ley Orgánica, de acuerdo con el art. 104, ord. 2º, precisa que en caso de guerra internacional el Presidente de la República podrá dirigir personalmente las operaciones militares.

En las demás constituciones de la América latina, conforme a la tendencia ejecutivista que el sistema presidencial hace predominar, el Presidente puede dirigir personalmente las fuerzas armadas; en Chile sólo con el consentimiento del Senado (art. 72, ord. 14º); en Colombia cuando lo juzgue conveniente, pero dejando el mando civil al vicepresidente al separarse de la capital (art. 115, ord. 8º); concede empleos militares y ascensos a los altos grados a veces con la venia del Senado, la cual se necesita en Venezuela para el ascenso de los oficiales desde Coronel y desde Capitán de navio (art. 62, ord. 3º). Aparte de esa limitación, creada para controlar y quizás para limitar los ascensos a altos grados, el Presidente de la República es autónomo en cuestiones militares y está más libre de control que en los otros ramos del gobierno. Esto se expresa en la práctica por el hecho de que hay muy pocos reglamentos en asuntos militares en cuya sanción intervenga el Consejo de Ministros; eso se expresa también en la misma constitución con la facultad enorme que tiene el Presidente solo sin intervención del Congreso o del Consejo de Ministros para determinar el número de las fuerzas de tierra y mar (art. 104, ord. 2º).

Esa facultad ata las manos del congreso. Si el Presidente aumenta las fuerzas, el congreso está obligado a votar los créditos necesarios en el presupuesto; así se rompe el principio de la separación de los poderes en virtud del cual el presupuesto es una prerrogativa de las cámaras. Siguiendo en esto

a las constituciones de Europa y Estados Unidos la constitución argentina (art. 67, N° 23), la de Chile (art. 44, N° 9), y la de Uruguay (art. 75, ord. 8°) declaran expresamente que es el congreso quien fija anualmente el contingente de las fuerzas armadas. Venezuela es la única que deja esa facultad al Presidente. La singular disposición de la constitución venezolana es un resabio antidemocrático. La constitución de Venezuela, recordando en eso que su redacción viene de la época de Gómez, da un carácter militar al Presidente de la República. Desde 1936, época en la cual Venezuela entra en el número de los países de régimen constitucional, sus dos presidentes han sido militares de carrera; los presidentes López Contreras e Isaías Medina eran ministros de guerra al ser elegidos a la Presidencia. Constitucionalmente no sólo el Presidente de la República sino también los ministros de guerra podrían ser civiles como lo han sido Stimson en Estados Unidos y Daladier y muchos otros en Francia.

En una declaración pública hecha por el ex-presidente López Contreras en enero de 1944, éste expresó el carácter apolítico de la primera magistratura venezolana en estas palabras: "Militar por vocación y por largos servicios en la institución armada me he mantenido dentro de sus deberes profesionales que me imponen no pertenecer a partido o agrupación política. En la primera magistratura de la nación actué por encima de toda conveniencia partidista, sin asumir actitudes de político profesional y ejercía el poder dentro de las atribuciones que me señalaban la constitución y las leyes".

Que el gobierno actúe dentro de la Constitución y de las leyes debe procurarse siempre por el Primer Magistrado, pero una actitud al margen de los partidos y completamente apolítica no es imprescindible para el Jefe de Estado que, sin entrar a identificarse en la dirección de su partido, debe asumir la responsabilidad de dirigir el rumbo de la política del país y de proponer al congreso nuevas leyes y en el presupuesto la distribución de los ingresos de la nación, decisiones que son eminentemente políticas. Solamente en momentos de peligro nacional, cuando el gobierno debe dedicarse a mantener lo logrado contra un enemigo común, se recomienda un líder

apolítico y entonces el jefe militar será probablemente el mejor jefe para el país; pero en tiempos normales el Presidente de la República debe tomar posición en las cuestiones políticas que frecuentemente se presentan al gobierno.

El autor boliviano Gancedo dice que “los países de la América latina no necesitan jefes militares para la presidencia sino hombres de ciencia, preparados para emprender un gobierno progresista e inteligente” (14). Excepcionalmente un jefe militar puede tener esa preparación; pero confiar la primera magistratura a un militar no debe ser la regla.

Seguro es, como lo expresa Barthélémy, que “con los ejércitos y los armamentos modernos, el que tiene el ejército tiene el país” (15). Pero el apoyo que el ejército debe dar a un gobierno estable no debe lograrse por el implantamiento de un jefe militar sino por la sumisión del ejército al poder civil del país. “El ejército se mantiene para defender la nación, no para gobernarla” (16).

---

(14) Citado por Hernández Ron, *Derecho Administrativo*, 2a. ed., t. II, Caracas, 1944, p. 24.

(15) Joseph Barthélémy, *Valeur de la liberté et adaptation de la République*, Paris, 1935, p. 24.

(16) Alfredo Palacios, en “*La Prensa*” de Buenos Aires, febrero de 1944.

## CAPITULO XXXVI

### EL PODER JUDICIAL

Según el art. 51 de la constitución, el poder federal se divide en legislativo, ejecutivo y judicial. Se trata aquí de un principio fundamental de la constitución que, mientras no se realice la nacionalización de la justicia prevista en el art. 122 de la constitución, tiene carácter obligatorio para los Estados (const., art. 12). El Poder Judicial es el órgano que administra la justicia, tiene como rasgo común con el poder ejecutivo el de aplicar las leyes dictadas por el congreso; pero la actividad de los poderes ejecutivo y judicial en la aplicación de las leyes no es la misma. El poder ejecutivo organiza y hace efectivas todas las actividades que las leyes atribuyen al Estado. El poder judicial solamente las controla en casos de conflictos entre la administración pública y los particulares o entre varios departamentos de la administración. El poder ejecutivo convoca a elecciones, construye carreteras y edificios públicos, mantiene escuelas, organiza la policía y ejerce las múltiples funciones del Estado moderno según lo dispongan las leyes. El poder judicial queda en la expectativa mientras las leyes se ejecuten sin dificultad. Solamente cuando surgen conflictos, cuando el Estado acusa a un individuo por haber violado la ley o cuando un particular se queja de que un funcionario de la administración la ha aplicado mal, interviene el juez para examinar y castigar la violación de la ley o para decidir sobre la correcta aplicación de la ley por el poder ejecutivo. Además, interviene el juez cuando entre los particu-

lares surgen conflictos sobre la aplicación de las leyes que rigen las relaciones de derecho privado.

El poder ejecutivo interviene como autoridad solamente en la esfera del derecho público; en el derecho administrativo para ejecutar las funciones que le están encomendadas, en el derecho penal para acusar a los infractores de la ley con respecto a los delitos de acción pública. En este último caso el procurador público hace un examen previo de la violación de la ley y tiene una función semijudicial; por eso los fiscales, que se ocupan de la persecución de los crímenes, tienen una posición intermedia entre el poder ejecutivo y el poder judicial, son auxiliares del poder judicial que actúan *ex officio* mientras el juez actúa casi siempre requerido por los particulares o el fiscal.

En la esfera del derecho privado el Estado no es autoridad. Si el fisco hace un contrato de derecho civil, está en un pie de igualdad con el particular que contrata con él. No puede dar órdenes. Si en el derecho privado hay necesidad de una acción compulsiva, las partes interesadas, sean ellas particulares o el Estado mismo, siempre se dirigirán al juez. El poder judicial es el que dirime los conflictos en el derecho civil y también interviene en lo que se llaman actos de jurisdicción voluntaria para registrar la formación de sociedades comerciales, nombrar tutores de los menores, acordar una adopción o legitimación, etc.

El poder ejecutivo y el poder judicial realizan actos de autoridad, pero los actos autoritativos de la administración, como vimos, se limitan al derecho público y sirven para cumplir las funciones normales del Estado. Los actos del poder judicial abarcan el derecho público y el derecho privado; mas, con excepción de la jurisdicción voluntaria que es una actuación administrativa parecida a la del ejecutivo, el juez sólo interviene para castigar violaciones de la ley o para decidir conflictos en la aplicación de la ley.

Se puede decir también que el poder legislativo establece las reglas generales del derecho objetivo y determina cómo nacen derechos y obligaciones subjetivas; el poder ejecutivo en el dominio del derecho público y los particulares en el do-

minio del derecho civil crean a base de las leyes las situaciones jurídicas concretas con sus derechos subjetivos y obligaciones; el poder judicial, en casos de conflictos, determina cuáles son los derechos y obligaciones que se han creado y, en lo penal, determina la sanción aplicable a los infractores de las leyes. Con su lógica clarísima Duguit expresa esta diferencia así: “Mediante la función *legislativa*, el Estado formula el derecho objetivo o indica la forma como ha de realizarse; mediante la función *administrativa*, el Estado crea una situación de derecho subjetivo o condiciona por un acto individual el nacimiento de una situación legal; mediante la función *jurisdiccional*, el Estado hace constar la existencia y la extensión de una regla de derecho o de una situación de derecho, en caso de violación o de contienda, y dispone las medidas necesarias para asegurar el respeto debido a su decisión” (1).

Lo que el derecho constitucional debe pedir al juez es que aplique la constitución y las leyes de manera imparcial. La constitución establece garantías para evitar que el juez preste oído a las insinuaciones del gobierno y para evitar también la venalidad de los funcionarios judiciales. Estas garantías son de dos especies: las unas quieren garantizar la independencia del juez y consisten en el principio de separar la función judicial de las funciones legislativa y administrativa y en el principio de la autonomía del juez. Las otras garantías constitucionales relacionadas con la judicatura establecen el control del juez por la publicidad del procedimiento, por la obligación de motivar sus sentencias y por la posibilidad de revisión en las instancias superiores. El art. 155 de la Constitución de 1830 dice: “Todos los tribunales y juzgados están obligados a motivar y fundar sus sentencias”.

Desde Montesquieu el principio de que las funciones judiciales no pueden reunirse en una misma persona con otras funciones de autoridad, se ha considerado como parte integrante de todas las constituciones. En el libro XI, capítulo VI del *Espíritu de las Leyes* Montesquieu dice: “No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legis-

---

(1) León Duguit, *Manual de Derecho Constitucional*, 2a. ed. esp., Madrid, 1926, p. 86.

lativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor". El principio de Montesquieu fue expresado en las constituciones de los Estados de la Unión Norteamericana y se considera también como parte del derecho constitucional de la federación americana. El principio se encuentra asimismo en todas las constituciones venezolanas.

En la edad media el rey era la autoridad suprema en todo, para hacer leyes, para la administración del país y para la jurisdicción. Los funcionarios nombrados por el rey reunieron por lo general los poderes administrativos con funciones judiciales. A fines de la edad media, cuando el sistema español se trasplantó a sus colonias, ya había funcionarios con atribuciones esencialmente judiciales que actuaron separados de los gobernadores. Los alcaldes, por lo general letrados, eran los jueces de primera instancia; los corregidores, alcaldes mayores y audiencias eran las instancias de apelación (2). Sin embargo, la separación no era completa. Según Matienzo, las audiencias fueron a la vez altos tribunales de justicia y cuerpos consultivos del virrey o gobernador: asumieron el gobierno general en casos de muerte o ausencia del gobernador o virrey.

Sobre la organización de la justicia en Venezuela a fines de la época colonial nos informa "la instrucción para la dirección, buen orden, régimen y gobierno de los jueces y pueblo del distrito de estas provincias; por el capitán general interino Juan Bautista Pardo" publicada en Caracas en 1817. Según esta instrucción, existieron como jueces de primera instancia en lo civil y criminal los alcaldes que tenían como auxiliares a los alcaldes de cuartel y barrio que eran funcionarios policiales que podían actuar con delegación en el sumario penal y que además debían señalar a los vagos y ociosos y verificar las rondas de policía. Se exceptuaban de la compe-

---

(2) Ricardo Levene, *Historia de América*, t. 3, Buenos Aires, 1940, p. 265.

tencia de los alcaldes como jueces ordinarios los "casos de corte" que las leyes de Indias atribuían a la Real Audiencia como única instancia. Entre los casos de corte se encuentran "los delitos de conspiración y sublevación y demás que comprende el género de infidencia". Como infracción del principio de la separación de los poderes el capitán general y gobernador de Caracas, que era al mismo tiempo presidente de la Real Audiencia, decidía junto con un ministro de la Real Audiencia en calidad de asesor los nuevos casos de infidencia, es decir, los que ocurrieran con posterioridad a la revolución en todo el territorio de Venezuela (3).

Como instancia de apelación contra los alcaldes funcionaban los tenientes justicia mayores. Sin embargo, en concurrencia con ellos, los gobernadores de provincia y el de Caracas podían en todo momento dictar sentencias de apelación en calidad de "corregidor justicia mayor".

Desde 1830 a 1836 se aplicó en Venezuela la ley grancolombiana de 11 de mayo de 1825 sobre organización de los tribunales. La primera ley grancolombiana de 10 de octubre de 1821 mantenía más o menos la organización judicial de la colonia: había alcaldes "pedáneos" de parroquia con la función de jueces de paz y alcaldes ordinarios que eran los jueces de primera instancia. En cuanto a la instancia de apelación conservó la interferencia del gobernador que lesiona el principio de la separación de los poderes. Sobre los "tribunales de provincia" dice el art. 94 de la ley de 1821: "El gobernador de cada provincia, con acuerdo de su asesor, cuando no fuere letrado, conocerá en grado de apelación de todas las sentencias que pronuncien los alcaldes ordinarios en demandas civiles cuya cuantía no excede de 1.000 pesos". Los casos

---

(3) El juzgado general de policía establecido en Caracas por Decreto del 11 de diciembre de 1816, compuesto del gobernador y un juez de la Real Audiencia, decidió todos los casos de sublevación y "que miren al buen orden, tranquilidad y seguridad pública". El artículo XLVI de la instrucción de 1817 dice: "El que insultare a otro con la voz *godo* u otro mote equivalente, que indique menosprecio y aborrecimiento al partido de la justa causa del rey y su gobierno legítimo, será delatado al juez, considerado que reincide en el delito de infidencia y castigado con severidad".

de cuantía mayor de mil pesos iban directamente a las Cortes Superiores, en número de tres, una sola para la antigua capitania de Venezuela. Se estableció una Alta Corte de Justicia, superpuesta a las Cortes Superiores, en Bogotá.

La ley de 1825 establece Cortes Superiores en cada departamento, es decir, tres en Venezuela, suprimiendo las facultades judiciales de los gobernadores de provincia. Subsisten los alcaldes parroquiales y en los cantones (distritos municipales de hoy) los alcaldes municipales, pero con limitación a los casos civiles de menor cuantía y a las faltas; para las demás causas civiles y criminales hay en los cantones jueces letrados.

La constitución de 1830 establece una Corte Suprema en Caracas, Cortes Superiores en los distritos judiciales y dice que la ley organizará los tribunales de primera instancia (Const. 1830, arts. 144 a 152). Por las leyes orgánicas del poder judicial de 18 de mayo de 1836, 2 de mayo de 1839, 23 de marzo de 1841, 21 de febrero de 1850 y por las constituciones de 1857 y 1858 y leyes orgánicas correspondientes no se cambió el sistema de 1830. Lo que variaba era el número de distritos judiciales con su Corte Superior propia (4).

Las primeras constituciones de la república atribuyeron al Congreso, como excepción del principio de la separación de los poderes, el enjuiciamiento de los empleados públicos. La cámara de representantes debía declarar por mayoría de las dos terceras partes si había lugar a la formación de causa. Admitida la acusación, el senado en pleno juzgó los casos contra los altos empleados, con incorporación en su seno de los miembros de la Corte Suprema, necesitándose para la condena una mayoría de las dos terceras partes. En los juicios contra los demás empleados públicos el senado solamente conoció sobre la deposición del empleado, y decidida ésta, debía entregar el acusado a los tribunales ordinarios (5). Desde 1893

---

(4) Véase Ambrosio Perera, *Historia Orgánica de Venezuela*, 1943, pp. 101 y ss.

(5) Const. 1830, art. 57 a 59, 65 a 71; const. 1857, art. 24, ord. 3º y 28, ord. 3º; Const. 1858, art. 61 a 63 y 53 a 57; Const. 1864, 1874, 1881, 1891, art. 22, ord. 3º, art. 28 y 29.

la Corte Federal decide sobre las acusaciones contra el Presidente de la República y los altos funcionarios y los tribunales ordinarios deciden sobre la acusación de los demás empleados públicos; pero según el actual Código de Enjuiciamiento Criminal (art. 376), los funcionarios tienen todavía el privilegio del antejuicio. Este privilegio en favor de la administración puede justificarse para el Presidente de la República cuyo alto cargo justifica la intervención de la Corte Federal para admitir la acusación. En muchos países interviene, en este caso, el parlamento; pero no se justifica que se dificulte la persecución penal de los delitos cometidos por otros funcionarios, pues las disposiciones sobre calumnia y ultraje en el Código Penal son bastante garantía contra una acusación injustificada de funcionarios públicos.

Un autor inglés moderno, Robson, ha pretendido que la separación del poder judicial de los demás poderes nunca existió en Inglaterra, que es una leyenda, una doctrina decaída (*fatigued*). "El derecho divino de los poderes separados no llegó a proclamarse hasta que Montesquieu interpretó mal el sistema inglés en este tan célebre capítulo de su *Espíritu de las leyes*" (6).

En la conocida obra *Stephen's commentaries on the laws of England* se dice: "La doctrina de Montesquieu tuvo decisiva influencia en la redacción de la constitución americana y muy considerable influencia en otros países. Pero en Inglaterra su importancia siempre ha sido más teórica que práctica y la evolución reciente tiende a ponerla aún más en segundo plano" (7).

Sin embargo, si se ve la esencia y no la apariencia, debe decirse que Montesquieu hizo muy bien en reconocer como uno de los fundamentos del sistema constitucional de Inglaterra la independencia de que goza allí el juez con respecto a los demás poderes. Los comentarios de Stephen lo dicen:

---

(6) William A. Robson, *Justice and administrative law. A study of the British constitution*, London, 1928, pp. 12 y ss.

(7) *Stephen's Commentaries on the laws of England*, 19a. ed., London, 1928, t. IV, p. 260.

“Las cortes están en verdad entre el súbdito y el gobierno y procuran que el gobierno se ejerza en concordancia con la ley” (8).

Todavía son válidas en Inglaterra las palabras de la clásica obra de Halsbury: “El poder soberano o gobierno del país comprende el poder legislativo, que hace las leyes; el ejecutivo o autoridad que da efecto a las leyes en cuanto se refieren a los servicios públicos y el judicial que procura con medidas de fuerza la debida observancia de la ley” (9). Que los miembros de la más alta corte de apelaciones, los *law lords*, sean miembros de la cámara de los lores y que su presidente el Lord Chancellor figure en el gabinete, es un reconocimiento de la estima de que goza el poder judicial en Inglaterra; pero su participación en los otros poderes, más honorífica que real, más bien enaltece que obstruye su independencia. Tampoco puede considerarse como derogación de la doctrina de separación de los poderes la tendencia moderna a dar ciertos poderes judiciales a los ministerios de comercio, sanidad o educación, porque la legislación admite casi siempre contra las decisiones de las autoridades administrativas una apelación ante los tribunales.

En todos los países europeos de la edad media, pero sobre todo en Inglaterra, la separación de los poderes ha sido la evolución lógica de la *Curia regis*. Del Consejo del Rey, que constaba, según la magna carta, de los nobles y del alto clero, se desarrolló el parlamento cuando en 1295 se dio una representación a los comunes. El *King's Council*, que en la edad media era un poder esencialmente administrativo. si bien ejerció jurisdicción, se dividió en un consejo administrativo y en una corte del rey con carácter exclusivamente judicial (10).

Como vimos en el capítulo XVI, el principio de la separación de los poderes legislativo y ejecutivo sufre excepciones admitidas por la constitución misma. Lo mismo sucede con el poder judicial con respecto a los otros poderes. El po-

---

(8) *Ibidem*, t. IV, p. 536.

(9) Halsbury's laws of England, citado por Robson, p. 13.

(10) Nicolás García Samudio, *El Poder Judicial en Inglaterra*, Bogotá, 1945, p. 17 y ss.

der judicial es autónomo; pero el nombramiento de los jueces de la Corte Federal se hace por el poder legislativo (const., art. 127) y en muchos países, como, por ejemplo, en los Estados Unidos, el nombramiento de los jueces se hace por el poder ejecutivo. La constitución de Venezuela establece en el art. 122 que la ley determinará la organización de los tribunales "en forma que garantice su independencia de los demás poderes públicos". Esto permite a la legislación ordinaria prescribir el nombramiento o por el congreso o por el ejecutivo o por los tribunales mismos y puede también buscarse una forma que combine todos estos sistemas. La cuestión de la forma del nombramiento de los jueces ha sido una verdadera *cruz* del derecho constitucional. El publicista chileno Huneeus dice: "La facultad de nombrar jueces envuelve un problema gravísimo, que hasta ahora no ha tenido solución uniforme ni satisfactoria. Elección popular, elección por el congreso, elección por una cámara a propuesta de la otra, elección por el ejecutivo con acuerdo del senado, elección por el ejecutivo a propuesta de los tribunales, elección por el ejecutivo sin otra cortapisa que la de recaer el nombramiento en personas idóneas para la ley y elección por el ejecutivo a propuesta del senado y de los tribunales conjuntamente, son, entre otras combinaciones diversas, y que difieren entre sí más o menos substancialmente, las formas que se han ideado para el nombramiento de jueces, y que revelan la enorme trascendencia de la cuestión" (11).

Huneeus no menciona la designación de los jueces por elección popular, procedimiento conocido en algunos estados de Norteamérica y en Suiza y recomendado para Venezuela por Ambrosio Oropeza (12). Con razón no se ha adoptado este sistema en la América Latina. Existe el peligro de que en la elección popular la escogencia se haga únicamente con mi-

---

(11) Citado por González Calderón, *Derecho Constitucional Argentino*, 3a. ed., 1931, t. III, p. 435.

(12) Ambrosio Oropeza, *Centralización de la Justicia y Federación en Evolución Constitucional de nuestra República*, Caracas, 1944, p. 157: "Para garantizar la soberanía de los jueces, sólo hay, a lo que parece, una fórmula verdaderamente eficaz: la elección popular".

ras a la filiación de un candidato a un partido, sin tomar en cuenta la aptitud para la magistratura. Rabasa dice: "En los puestos de carácter político, que son los que se confieren por elección, la lealtad de partido es una virtud; en el cargo de magistrado es un vicio degradante, indigno de un hombre de bien" (13).

En Venezuela el nombramiento de los jueces de la Corte Federal, desde su creación en 1864, se encomendó al congreso; pero en la práctica prevalecieron siempre las proposiciones del Presidente de la República, de tal manera que otras candidaturas no eran posibles.

Los jueces de la Corte Federal, temerosos de no ser reelegidos en el período siguiente, casi siempre adaptaron su jurisprudencia a los deseos del gobernante. Para evitar la dependencia de los jueces ante el poder ejecutivo muchos países han creado el principio de la inamovilidad de los jueces, principio que en Francia y otros países se ha combinado con la carrera judicial; pero se ha dicho en Francia que la independencia deseada no se había logrado porque el ascenso dependía del Ministro de Justicia (14). En la Corte Suprema de los Estados Unidos la inamovilidad de los jueces ha tenido el inconveniente de que los jueces, por su avanzada edad, se opusieron en la materia del control de constitucionalidad de las leyes a las innovaciones ya aceptadas por la mayoría del pueblo.

Se ha considerado como garantía de una justicia imparcial la participación de un jurado formado de personas del pueblo, que tengan la función de decidir sobre los hechos. A este respecto dice el art. 142 de la constitución de 1830: "En las causas criminales, la justicia se administrará por jurados, conforme lo disponga la ley".

Se sometió al congreso de 1832 un proyecto de ley para la introducción de un gran *jury* y un pequeño *jury* calcados

---

(13) Emilio Rabasa, La organización política de México, Editorial América, Madrid, 1917, p. 285.

(14) Véase Louis Le Fur, La démocratie et la crise de l'Etat dans Archives de Philosophie du Droit et de Sociologie Juridique, 1943, Nº 3, p. 45.

en el sistema inglés (15); pero el proyecto nunca se aceptó. Solamente para los delitos de imprenta se introdujo el jurado en las correspondientes leyes especiales (16). Comentando el art. 72, § 31 de la constitución del Brasil de 1889 que declara mantenida la institución del *jury*, Ruy Barbosa se pronuncia como gran partidario de esa institución "veneranda" (17). Otro gran adepto del jurado es Hostos (18). En general el *jury* no ha encontrado aceptación en la América Latina. Para Venezuela parece acertada la opinión de Sanojo, quien dice que la decisión del juez permanente es preferible a la de un jurado irresponsable que dictamine en teoría según su conciencia, en la práctica según los odios que dividen a los habitantes y no permitirán la imparcialidad de los jurados (19).

Se ha pretendido que el poder judicial en la América Latina sufre de dos males: de la dependencia de influencias políticas y de la venalidad. Seguro es que los hombres que la corona española nombró para impartir justicia no eran perfectos; tampoco lo eran los jueces en España misma.

En los primeros tiempos de la Independencia lo que menos se cambió fue la administración de justicia, pero con el progreso de la civilización despertó un sentido de derecho y de justicia, por lo menos en las capitales de las repúblicas latinoamericanas y en los tribunales que dependían del poder central. Por eso puede decirse que en las repúblicas federales los tribunales establecidos por el poder federal han sido

---

(15) Véase el "Proyecto de ley para el establecimiento del juicio por jurados en las causas criminales", redactado por disposición del congreso constituyente por el senador P. P. Diaz, Caracas, 1832.

(16) Las disposiciones pertinentes de los varios códigos de imprenta están comprendidas en el "Repertorio Alfabético de las materias contenidas en las leyes y decretos de Venezuela desde 1830 a 1863, que comprende también las leyes de Colombia vigentes en Venezuela", publicado por el Dr. Julián Viso en 1874, verbo *jurados*.

(17) Ruy Barbosa, *Commentarios a Constituição Federal Brasileira*, vol. VI, Sao Paulo, 1934, pp. 119 y ss.

(18) E. M. de Hostos, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Obras compl., ed. conmemorativa, vol. XV, p. 25.

(19) Luis Sanojo, *Estudios sobre Derecho Político*, Caracas, 1877, pp. 241 y 242.

superiores a los tribunales locales, mucho más contaminados estos últimos de la politiquería y más inclinados a la corrupción.

A este respecto dice un observador tan sagaz como lo es Matienzo: "Poco pueden sobre los tribunales y sobre los jueces de Inglaterra, Francia, Alemania, Bélgica o Suiza, las influencias de orden político o económico que, en países menos sujetos al orden que los que acabo de mencionar, suelen llevar las cosas a ciertos extremos, sólo conocidos en la parte del mundo que los ingleses suelen denominar despectivamente ¡*South América!*

"En la República Argentina, tal menosprecio está de más y es de notar que esa perfección ha correspondido, sobre todo a la parte de la administración de justicia que se ha colocado bajo la dirección del gobierno nacional, es decir, a la justicia federal" (20).

En México el control que ejercen los tribunales federales por medio del amparo sobre los tribunales de los Estados ha contribuido a corregir muchas arbitrariedades.

En Venezuela puede decirse que los tribunales del Distrito Federal son federales porque los jueces son nombrados por el Presidente de la República de las listas presentadas por la Corte Federal y porque los jueces se pagan del presupuesto nacional y podemos agregar que la administración de justicia por parte de esos jueces nacionalizados es satisfactoria, en tanto que son constantes e inagotables las quejas sobre la parcialidad y las demoras de los tribunales locales en el interior de la república. Las circulares que dirige periódicamente el Ministerio del Interior a los presidentes de Estado pidiéndoles que vigilen la marcha de la justicia y la ocasional destitución de un juez local a la demanda de un enérgico procurador de Estado ponen de relieve el lamentable estado de la justicia en aquellos lugares, sin remedio pronto a corregirla.

La insuficiencia de los tribunales venezolanos es la consecuencia directa de la descentralización de la justicia y del complicadísimo organismo creado por un falso federalismo

---

(20) José Nicolás Matienzo, *Lecciones de Derecho Constitucional*, 2a. ed., Buenos Aires, 1926, p. 522.

desde 1864. Desde la Independencia hasta esta infeliz innovación de 1864 tuvo Venezuela una sola Corte Suprema, verdadera instancia de apelación para todo el país, y un número pequeño de Cortes Superiores con jueces letrados en los distritos judiciales, cuyo número no pasó de cinco (21). Desde que la constitución de 1864 dejó la organización de justicia a los Estados, éstos, con la uniformidad que caracteriza a la falsa federación venezolana, establecieron veinte Cortes Superiores en las capitales de los Estados y por encima de ellas veinte Cortes Supremas (22). Las Cortes Supremas fallaron de manera inapelable y no es sorprendente que sus sentencias dieran lugar a muchas críticas. Por eso se estableció en la constitución de 1901 la Corte de Casación, reunida en 1904 con la Corte Federal, para permitir una revisión de los fallos de las Cortes Supremas por el recurso de casación. Pero los Estados hasta hoy no han suprimido la jerarquía de Juzgados de Primera Instancia, Juzgados Superiores y Cortes Supremas, de suerte que muchos casos pasan por tres instancias antes de llegar a la casación (van obligatoriamente a la tercera instancia las sentencias de segunda instancia que impongan pena corporal que exceda de tres años, C.E.C., art. 50; en cuanto a lo civil, véase C.P. C., art. 187).

Ya hay un daño irreparable si la casación descubre después de varios años de procedimiento inútil que no se había perseguido al verdadero culpable, o lo que es peor, que se había detenido a un inocente. Desde los comienzos de la organización federal, los ministros del interior y de justicia, los magistrados y los procuradores generales de la nación pidieron la nacionalización de la justicia (23).

---

(21) Sólo la efímera constitución de 1857 y el correspondiente código orgánico de tribunales del mismo año habían admitido ocho distritos.

(22) Ambrosio Perera, obra cit., p. 122.

(23) Véase las opiniones de los ministros Jacinto Regino Pachano (1867) y Mateo Guerra Marcano (1869), de los magistrados Félix Ayala (1878), Nicanor Borges (1880), y de los Procuradores generales Juvenal Anzola (1909), Pedro Manuel Arcaya (1914), Alejandro Urbaneja (1914), Juan José Abreu (1936) y Gustavo Manrique Pacanins

Algunos juristas han pretendido que el sistema federal proclamado en el art. 13 de la constitución imposibilita la nacionalización de la justicia en Venezuela. El Estado federal admite la división del poder entre el Estado federal y los Estados miembros en las tres ramas del poder legislativo, ejecutivo y judicial; pero dicen los teóricos que no se pueden atribuir en su totalidad algunos de estos poderes o a la nación o a sus miembros. Esta teoría seguramente es correcta para el poder ejecutivo y para el poder legislativo, pero no lo es con respecto al poder judicial. Parece lógico que la división de la competencia de tribunales federales y estatales siga a la distribución de las atribuciones legislativas, de manera que tribunales federales deben solucionar los conflictos que se rigen según las leyes federales y tribunales de los Estados juzgan los conflictos que deben decidirse con aplicación de las leyes estatales.

Esta división está pronunciada en la constitución de los Estados Unidos y la imitaron la Argentina y México con ciertas excepciones a favor de los tribunales locales. En el Brasil, Getulio Vargas, quien centralizó la administración, dejó subsistir los tribunales estatales. Un autor brasileiro, Lucio de Mendonça, dice: "La forma federativa exige la dualidad paralela de justicia federal y de justicia de los Estados. Lo contrario sería admitir Estados autónomos sin justicia propia, lo que sería tan absurdo como concebir federación sin Estados autónomos. Dada la organización federativa, mutilados aparecerían los Estados federales si no figurasen con los órganos y funciones esenciales de la vida autónoma y siendo la función judicial, si no la preponderante, la más melindrosa del organismo social, sería un verdadero monstruo sociológico un Estado federado sin justicia propia por él nombrada, mantenida y regulada" (24). Este dualismo teórico no impidió que la confederación suiza atribuyese el poder judicial exclu-

---

(1941), mencionadas en Pablo Ruggeri Parra, *La Justicia Centralizada*, Caracas, 1944, p. 21.

(24) Carlos Sússekind de Mendonça, *A Justiça no Distrito Federal*, en *Aspectos do Distrito Federal*, publicados por la Academia Carioca de Letras, Rio de Janeiro, 1943, p. 76.

sivamente a los cantones con reserva del control que ejerce el tribunal federal como última instancia sobre la aplicación de las leyes federales y no impidió que la constitución del Estado federal de Austria atribuyese toda la justicia del país a tribunales federales.

Si para Venezuela se aplicara el modelo clásico de los Estados Unidos, como toda la legislación es federal y la constitución atribuye a la Corte Federal el conocimiento de las acusaciones contra los presidentes y altos funcionarios de los Estados, apenas quedaría a los tribunales de los Estados la competencia para decidir sobre la responsabilidad de los funcionarios estatales subalternos en los escasísimos casos en que esta responsabilidad se rigiera por leyes locales y no según la legislación civil y penal de la nación.

La federación no debe considerarse como un esquema teórico que sirva para satisfacer los apetitos regionales. La atribución de las funciones debe hacerse por el bien de la nación y es innegable que los pequeños Estados venezolanos no son capaces de organizar su justicia de manera satisfactoria; no lo pueden con sueldos de Bs. 500 que pagan a sus jueces superiores y magistrados de la Corte Suprema (25). Ya Luis Sanojo escribió lo siguiente: "No sabemos cómo sea que la descentralización de la administración de justicia pueda contribuir en nada a la libertad, puesto que ésta, según la definición que tenemos dada, no es más que la garantía de todos los derechos, y puesto que tal descentralización, poniendo embarazos a la recta y pronta distribución de la justicia, disminuye notablemente esta garantía... La idea de la justicia entranña la uniformidad" (26).

Un mensaje dirigido por la Legislatura del Estado Bolívar (hoy Miranda) el 20 de febrero de 1876 al presidente del Estado dice: "Realmente, señor, que entre todos los poderes sociales el que más necesita de una esfera de acción entera-

(25) Véase el cuadro demostrativo de los sueldos de los funcionarios judiciales de Venezuela en J. M. Hernández Ron, *La nacionalización de la justicia en Venezuela*, Caracas, 1944, apéndice.

(26) Luis Sanojo, *Estudios sobre Derecho Político*, Caracas, 1877, p. 267.

mente libre, es aquel que tiene a su cargo el sagrado ministerio de la justicia. No puede haber ni libertad ni orden en un pueblo, no puede haber ni aún posibilidad para el verdadero progreso de su civilización, si los tribunales han de tomar inspiraciones, no en la ley, sino en la voluntad más o menos interesada, justa que sea, de los otros poderes del Estado”.

En 1878 el profesor de la universidad, Pedro José Coronado, quien cita la petición de los legisladores de Petare (27), desarrolla en una monografía premiada por la Universidad de Caracas la tesis de que no es a los Estados sino a la nación a quien corresponde ejercer el alto encargo de administrar justicia (p. 5). “Cuando va a establecerse una federación, arguye Coronado, los Estados que concurren a formarla tienen que desprenderse de algunos derechos para dejarlos a la nación” (p. 22). “Justicia administrada por los Estados es un contrasentido en el sistema federal y un germen de atraso y de desorden que puede minar la existencia de la nación; y es por esto que publicistas sensatos lamentan que todavía no se haya corregido en abosoluto sino en parte ese grave desacierto” (p. 27). “No puede ser fácil hallar en todas nuestras pequeñas capitales suficiente número de jueces competentes y de abogados ilustrados, ni será fácil tampoco lograr esa condición absolutamente necesaria para la magistratura judicial: la independencia con relación a la autoridad política y a los mismos ciudadanos” (p. 49).

La más cabal innovación que introdujo la reforma constitucional de 1945 es la nacionalización de la justicia.

Las reglas que establece la constitución en los arts. 122 a 125 son muy sumarias y además se contradicen. El art. 122 establece el principio de la carrera judicial, lo que, según la acepción general de este término, quiere decir inamovilidad mientras se observe buena conducta; pero el art. 124 dice que los jueces serán nombrados por el periodo constitucional y que sólo durante este periodo no serán destituidos.

---

(27) De la administración de justicia en el sistema federal, Memoria escrita por Pedro José Coronado y laureada en el certamen nacional del 28 de octubre de 1878, Caracas, 1878, p. 48.

La última obra legislativa del congreso de 1945 fue la Ley Orgánica del Poder Judicial, la cual hasta la fecha no ha sido promulgada. Esta ley nada hizo para establecer la carrera judicial; abolió las superfluas Cortes Supremas, pero dejó subsistir como concesión al regionalismo el elevado número de 20 Cortes Superiores. Venció el interés profesional de los abogados que pedían una Corte Superior a la mano sobre el interés general que reclamaba como instancia de apelación un tribunal con jueces escogidos y calificados. Un pequeño número de Cortes Superiores formadas de los jueces más capaces del país es preferible a la multiplicidad de Cortes Superiores naturalmente mediocres.

El principio de la separación de los poderes, si pide que se independice la justicia, pide también que todas las materias de carácter judicial sean reservadas a la decisión de los tribunales. Una excepción de este principio se ha hecho para las penas de multa y arresto que se pronuncian en los casos de faltas; se ha permitido que tales penas se pronuncien por órgano del poder ejecutivo, por funcionarios del Ministerio de Hacienda en los casos de contravenciones a las leyes fiscales, por inspectores del trabajo en los casos de infracciones a la ley del trabajo, por inspectores de tránsito cuando fuere infringida la ley de tránsito terrestre. Sin embargo, el principio de la separación de los poderes pide que aun en estos casos el ciudadano que no reconozca la justificación de la pena pronunciada por un funcionario pueda recurrir al juez por vía de apelación.

Las muchas leyes venezolanas que dan a los ministros de los varios despachos, a los presidentes de Estado, al gobernador del Distrito Federal, o a otros funcionarios de la administración, el poder de pronunciar multas o arrestos sin posibilidad de recurso ante los tribunales deben considerarse como inconstitucionales porque lesionan el principio de la separación de los poderes.

La Corte Federal no ha adoptado hasta ahora esta tesis. Cuando se impugnó la Ley de ejercicio de la odontología que faculta al Ministro de Sanidad y Asistencia Social para imponer penas, la Corte Federal declaró en sentencia de 28 de no-

viembre de 1944 (28) lo siguiente: "Siempre han existido en nuestras leyes atribuciones de las Autoridades Ejecutivas para aplicar dichas sanciones; es una tradición tan ininterrumpida, tan orgánica, que pudiera decirse aceptada por el Constituyente mismo como un correctivo necesario, impuesto por la naturaleza de las cosas al principio abstracto y absoluto de la separación de los poderes... La separación entre el Poder Ejecutivo y el Judicial comienza sólo cuando se requiera una verdadera deliberación y decisión en justicia, tribunalicia, quedando como propio de las autoridades ejecutivas aplicar aquellas disposiciones legales a los que de manera flagrante incurran en alguna infracción policial o administrativa no necesariamente delictual. La doctrina de los postulantes en materia de separación de poderes conducirá al extremo inaceptable de que ni aún las autoridades de Policía podrían multar ni arrestar a los ciudadanos sorprendidos en la vía pública en actos indecentes o indecorosos violatorios de las Ordenanzas Municipales, pues, según tal doctrina, habría que poner en conocimiento al aparato tribunalicio, seguir un juicio breve por falta, con término probatorio para esclarecer hechos de pública notoriedad que vieron todos los transeúntes, a esperar sentencia, oír recursos de apelación, etc."

Es claro que la policía puede arrestar a una persona que sorprende en estado de ebriedad o indecencia, porque entonces es necesaria una medida rápida que es puramente policial y de ninguna manera judicial; pero las multas y penas que se pronuncian por infracción de las muchas obligaciones que tiene el ciudadano en el Estado moderno son sin duda actos judiciales. Si el multado acepta la multa, no hay necesidad de molestar al juez. Pero en todos los casos en que el multado o individuo contra quien se pronuncia un arresto por un funcionario de la administración no están dispuestos a aceptar la pena pronunciada, se les debe necesariamente conceder el derecho de someter el caso al examen imparcial de un juez.

Es inadmisibles que el poder ejecutivo sea acusador y juez al mismo tiempo. Por eso las numerosas leyes que conceden

---

(28) M. 1945, t. I, p. 143.

al poder ejecutivo la facultad de pronunciar multas deben complementarse con la concesión de un recurso a los tribunales. En cuanto al arresto sería mejor reservar sólo a los tribunales la facultad de privar a alguien de su libertad personal.

En el Estado moderno todos los actos de la administración deben someterse a la ley, deben corresponder a las facultades concedidas al funcionario por la ley. Hemos visto en otro capítulo que el ciudadano puede someter al control judicial la constitucionalidad de los actos administrativos, es decir, el examen de la violación de preceptos de la constitución. En el concepto moderno del Estado de derecho el ciudadano tiene además de eso el derecho de hacer examinar por los tribunales la legalidad de los actos administrativos, es decir, el examen de la violación de preceptos legales no contenidos en la constitución sino en la legislación ordinaria.

Inglaterra ha sido el primer país que ha dado al ciudadano la protección efectiva de los tribunales contra los abusos cometidos por la administración pública. Según el principio de que la corona es irresponsable, *the king can do no wrong*, el ciudadano deberá dirigir su demanda contra el funcionario en persona que podrá ser condenado a pagar una indemnización. Además, los tribunales ingleses desarrollaron algunos recursos que permitieron al juez intervenir antes de haberse producido un daño irreparable.

Estos recursos son conocidos en Inglaterra y Norteamérica con el nombre de *mandamus*, *injunction* y *certiorari*, “el *mandamus*, para obligar a hacer a la administración lo que ilegalmente se había negado a hacer; la prohibición o la *injunction*, para impedir que la administración procediese a obrar cuando no debía; el *certiorari*, para revisar una decisión administrativa a fin de que pudiese ser reformada o anulada” (29). Este derecho de *common law* de traer asuntos de la administración ante los tribunales para asegurar el cumplimiento de la ley se considera en los Estados Unidos como

---

(29) F. J. Goodnow, *Derecho Administrativo Comparado*, t. II, p. 194.

garantizado por la cláusula del "debido proceso de ley" (*due process of law*, véase Constitución norteamericana enmiendas V y XIV), y así se considera parte de la constitución escrita.

En la América latina se ha adoptado en algunos países, por ejemplo, en Colombia, el sistema francés según el cual los ciudadanos pueden hacer efectiva la legalidad de los actos que aparenten no reunir este requisito, no como en Inglaterra y Estados Unidos, ante los tribunales ordinarios, sino ante tribunales especiales de lo contencioso administrativo.

En Francia la jurisdicción administrativa procede de dos reglas de separación: de la que impide a tribunales judiciales intervenir en la administración y de la que separa la administración activa de la administración contenciosa. La primera regla se explica históricamente por el espíritu de hostilidad y desconfianza de las asambleas legislativas frente a los jueces reales que protegieron obstinadamente al poder real (30). Se considera hoy en Francia como una ventaja el procedimiento especial administrativo menos formalista que el procedimiento civil y ejercido por jueces especializados. El constitucionalista inglés Dicey escribió en 1902:

"El derecho administrativo tal como existe en Francia no es el conjunto de los poderes o funciones ejercidos por la administración; es más bien el conjunto de los principios que rigen las relaciones entre los ciudadanos franceses como individuos y la administración como representante del Estado. El derecho administrativo se basa en dos ideas absolutamente extrañas al derecho inglés. La primera es que las relaciones entre los individuos y el Estado se rigen por principios esencialmente diferentes de las reglas del derecho privado que gobiernan los derechos de las personas particulares frente a sus semejantes. La segunda idea es que las cuestiones relativas a la aplicación de estos principios no competen a los tribunales ordinarios: deben ser decididos por tribunales especiales de un carácter más o menos administrativo, los cua-

---

(30) Roger Bonnard, *Précis de Droit Administratif*, París, 1935, p. 108.

les, si bien administran justicia, actuarán más en el interés público que lo harían los tribunales ordinarios” (31).

Desde que Dicey pronunció esta opinión hay una fuerte tendencia en Inglaterra y en los Estados Unidos a separar del derecho privado un derecho público administrativo (32). En los Estados Unidos se estableció para las demandas contra la Nación la *Court of Claims* o Tribunal de Reclamaciones (33).

En México existe para los reclamos del fisco un Tribunal Fiscal (34); en Venezuela hay los Tribunales de Hacienda con un Juzgado Superior y posibilidad de recurso a la Corte Federal. Sería de desear que el examen de la legalidad de los actos administrativos pueda someterse en todos los casos a un tribunal. En el informe sobre la marcha de la administración de la justicia nacional que presentó el Procurador General de la Nación en 1939, el Procurador propuso la creación de tribunales especiales en lo contencioso administrativo con la argumentación siguiente:

“Cuanto a la creación de los tribunales de lo contencioso administrativo baste decir que durante el último año se ha hecho más visible su imperiosa necesidad. Igualmente se ha destacado la urgencia de establecer un procedimiento en la materia, concorde con los dictados de la lógica, que unifique los diversos procedimientos contradictorios que hoy existen y que abarque sectores de importancia que hoy se encuentran fuera de todo control procedimental. La organización correcta del procedimiento y el establecimiento de tribunales desempeñados por ciudadanos aptos contribuirá a poner coto a la arbitrariedad y la ineficacia que han caracterizado, por

---

(31) A. V. Dicey, *Introduction à l'Etude du Droit Constitutionnel*, édition française, 1902, p. 451.

(32) Robson, obra cit., p. 321, propone para Inglaterra una Corte de Apelación administrativa; véase también F. J. Port, *Administrative Law*, London, 1929; Cecil Thomas Carr, *Concerning English Administrative Law*, New York, 1941.

(33) Oscar Rabasa, *El Derecho Angloamericano*, México, 1944, p. 496.

(34) Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, 3a. ed., México, 1944, p. 850.

regla general, las actuaciones judiciales en tan importante materia" (35).

Según la proposición del Procurador General se crearían tribunales especiales en lo contencioso administrativo y de intervenir la Corte Federal lo haría solamente como instancia de revisión. Después de la nacionalización de la justicia que debe efectuarse según la última reforma constitucional corresponde a la legislación nacional regular también el procedimiento administrativo para los conflictos entre particulares y las autoridades estatales y parece justificado prorrogar hasta allá la jurisdicción de los tribunales ordinarios con la facultad de nombrar jueces especiales en lo contencioso administrativo cuando la importancia de una localidad así lo justifique.

La facultad para el ciudadano de llevar ante un juez todos los actos contenciosos que pueda tener con la administración sería más importante que el derecho que da la constitución de acusar a un funcionario por responsabilidad penal ante los tribunales. Pero no parece indispensable que los conflictos en lo contencioso administrativo se sometan a un juez especial. Sería bueno crear para lo contencioso administrativo un procedimiento menos costoso y menos formal que el procedimiento civil, parecido al recurso de inconstitucionalidad ante la Corte Federal; pero no será necesario atribuir en provincia la jurisdicción administrativa a jueces especiales; eso se justificaría solamente en Caracas, donde serían muchos los asuntos administrativos (36).

---

(35) Memoria de la Corte Federal y de Casación, 1939, t. I, p. 689.

(36) En el Cantón de Basilea (Suiza) funciona como única instancia en lo contencioso administrativo el tribunal ordinario de apelaciones con un procedimiento informal que permite a la corte "investigar *de oficio*, aun cuando las partes no hubiesen presentado pruebas, la verdad material" y pedir informes y documentos a la administración; véase la versión española de la ley sobre ejercicio de derechos administrativos de 1928 en Anuario del Instituto de Derecho Público, Rosario (República Argentina), 1938, p. 548.

En todo caso los tribunales, en lo contencioso administrativo, deben organizarse como parte del poder judicial y no como dependencia del poder ejecutivo.

Más difícil parece determinar la posición del Ministerio Público que está dirigido en lo nacional por el Procurador General de la Nación y en los Estados por los procuradores locales. Los procuradores tienen una posición intermedia entre el ejecutivo y el juez. Esta es la consecuencia de la doble función de acusadores públicos en lo penal y de representantes del Estado en los pleitos de la Nación y los Estados ante los tribunales. En la función de acusadores públicos son auxiliares del tribunal; en la función de abogados del Estado reciben evidentemente sus instrucciones del ejecutivo. La reunión de las dos funciones en un mismo organismo viene del derecho francés, pero se conoce también en los Estados Unidos. En Inglaterra el abogado de la corona interviene solamente en las acciones en que el Estado es parte interesada; la persecución de los crímenes se considera allá como asunto particular de los lesionados (37).

En Francia se ha reconocido que el fiscal como actor público no puede depender de órdenes del ejecutivo en las acusaciones que haga ante los tribunales; el procurador es, en cuanto a estas acusaciones, independiente, como un juez, y sólo está sometido a la ley. En caso de estar convencido de que alguien ha cometido un delito de acción pública debe acusar *ex officio*.

La ley venezolana de 14 de junio de 1916, que reglamenta las funciones del Procurador General de la Nación, contenía en su art. 6 la disposición de que el procurador general de la nación debía "formular los libelos de acusación contra los empleados nacionales que incurran en responsabilidad en el ejercicio de sus funciones públicas, para la iniciación del juicio respectivo ante el tribunal competente, *cuando así lo disponga el Ejecutivo Federal*". Esta disposición ejecutivista, que hizo depender la acusación contra empleados públicos de una orden del ejecutivo, no corresponde al concepto de examen imparcial del deber de acusar por un funcionario inde-

---

(37) Eduardo M. Naón, Ministerio Público Comparado, p. 171 ss.

pendiente y casi-judicial. Afortunadamente la mencionada disposición de la ley de 1916 fue derogada por la ley que reglamenta las funciones del Procurador General de la Nación de 16 de julio de 1943.

La Constitución venezolana asegura la independencia del Procurador General de la Nación en el art. 118 que dispone su elección por el congreso. Según las constituciones de los Estados, el procurador local y los fiscales son nombrados por el ejecutivo estatal (Const. de Miranda, 1938, art. 77; Const. de Táchira, 1942, art. 69). La nacionalización de la justicia, conforme al art. 122 de la constitución, permitirá la organización independiente en todo el país. La nueva organización nacional en la ley orgánica del ministerio público de 13 de setiembre de 1945, la cual aún no ha entrado en vigencia, contiene disposiciones a este respecto.

Conforme al art. 116 de la constitución "el Ministerio Público es el órgano del Ejecutivo Federal ante el Poder Judicial cuando sea necesario recurrir a él." La representación del Estado ante los tribunales por el Procurador General, que tiene una situación independiente del ejecutivo, lleva la finalidad de dar a esta representación un carácter de dignidad y de objetividad; pero no debe conducir a que el Estado tenga ante los tribunales una situación privilegiada. Como litigante el Estado no tiene mayores derechos que los particulares que comparecen ante la justicia.

Además de las funciones de acusador público y de abogado en los litigios de la nación, el procurador general tiene, según el art. 119 de la constitución, una tercera función, la de "velar porque en los tribunales de la República se apliquen rectamente las leyes en los procesos penales y en todos aquellos en que estén interesados el Fisco Nacional, el orden público o las buenas costumbres; y, en general, por la buena marcha de la administración de justicia". Así la persona que venga a luchar ante los tribunales en representación de los intereses de la Nación y a someterse al juicio de los magistrados, es al mismo tiempo el gran *arbiter* de la marcha de la administración de justicia.

Venezuela no conoce actualmente la organización del Ministerio de Justicia como despacho ejecutivo y ha preferido atribuir la fiscalización de los tribunales al Procurador General nombrado por el congreso antes que a un ministro que sería órgano directo del Presidente de la República. Hasta ahora esta combinación de atribuciones del ministerio público, teóricamente difícil de justificar, no ha ocasionado dificultades en la práctica porque la procuraduría no ha abusado de su función de fiscal de los tribunales para obtener ventajas indebidas en los litigios de la Nación.

## CAPITULO XXXVII

### LA REFORMA DE LA CONSTITUCION

En los países de constitución escrita, cuanto a la reforma de la constitución, hay dos posibilidades: la primera posibilidad es que la constitución puede modificarse por la legislación ordinaria, y tal es el caso de la constitución de Italia de 1848 (1); la segunda posibilidad consiste en que se puede establecer para la reforma de la constitución un procedimiento distinto del de la reforma de la legislación ordinaria en el sentido de que el cambio de la constitución es más difícil que el cambio de una ley ordinaria. Tal es la regla general en las constituciones escritas. Solamente en este último caso se puede hablar de la supremacía de la constitución sobre las leyes, caso único en el cual las leyes que violen los principios expresados en la constitución son leyes inconstitucionales. En el caso de Inglaterra, que expresa sus principios constitucionales en algunas leyes, cuando no en la costumbre, cualquier nueva ley puede derogar esos principios; y es solamente la fuerte tradición la que ha sofrenado al parlamento para hacer modificaciones.

---

(1) Esmein-Nézard, *Eléments de Droit Constitutionnel*, 8a. ed., 1928, t. II, p. 93, dice: "La constitución de Italia puede ser revisada directamente sin procedimiento especial y por consiguiente puede ser modificada indirectamente por una ley, pues no tiene mayor fuerza que una ley ordinaria". Sin embargo, la constitución tuvo aplicación desde 1848 al advenimiento de Mussolini en 1922.

El autor inglés James Bryce ha creado la distinción entre constituciones *flexibles* y constituciones *rígidas* y designa con el nombre de flexibles las constituciones que pueden modificarse como cualquier ley y con la denominación de rígiditas las que necesitan para su reforma un procedimiento más estricto, así en lo referente a su iniciativa como en lo relativo a su aprobación, o a veces sólo cuanto a esta última.

La distinción de Bryce ha sido generalmente aceptada por los autores de derecho constitucional. Ultimamente el profesor norteamericano de derecho constitucional Howard Lee McBain hizo la proposición de dar a la distinción de constituciones flexibles y rígiditas un sentido puramente experimental y sociológico. "La dificultad o facilidad del procedimiento de reforma, dice este autor, parece tener poco de común con la cuestión de flexibilidad o rigidez. La flexibilidad o rigidez de la constitución puede determinarse mejor por el método pragmático. Si ella es frecuentemente modificada seguramente es flexible" (2).

No estamos de acuerdo con este autor. Tenemos en Venezuela el ejemplo de 20 constituciones promulgadas en siglo y medio, todas las cuales tienen cláusulas estrictas para su reforma y ninguna ha durado más de diez años, con excepción de la de 1830. Pero la intención del constituyente que dificulta la reforma es seguramente la de darle más duración y más observancia. Ya por el solo hecho de que la constitución no sea modificable por la ley ordinaria y tenga supremacía sobre las leyes se justifica el uso del término rígido. Para tomar en cuenta el fenómeno del cambio frecuente decimos en el capítulo V de esta obra que la supremacía de la constitución es relativa en el tiempo y existe para las reglas expresadas en la constitución en tanto que ésta no se modifique (3).

---

(2) Howard Lee McBain, *Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. III, New York, 1944, verbo *constitutions*.

(3) Por la consecuencia jurídica de la supremacía de la constitución sobre las leyes que envuelve la rigidez no se recomienda el uso del término "semiflexible" que hacen algunos autores. Pueden llamarse "semirrígidas" las leyes orgánicas que según algunas constitu-

Adolfo Posada dice sobre los requisitos externos para la reforma de las constituciones rígidas: "Tales requisitos son en definitiva — y de ahí su característica importancia—verdaderas garantías, obra de técnica, encaminadas a rodear las normas constitucionales de los mayores prestigios y respetos, dando así valor específico a la constitución que se concibe entonces como la suprema norma fundamental, sobre la cual se basa el orden jurídico del Estado" (4).

En la América Latina no se ha logrado ni la duración ni la observancia de la constitución.

El mexicano Leonardo Pasquel dice sobre las actuales constituciones latinoamericanas: "Nuestras constituciones aún no han producido una jurisprudencia sabia y sólida que las complete y coopere con ellas a su aplicación. Tampoco han determinado costumbres políticas, tan favorables a la creación y sostenimiento del espíritu cívico popular, que, una vez formado, se transforma en celoso guardián del respeto a la vida constitucional, pues que se sustenta de la opinión popular, base de la organización democrática" (5).

El procedimiento especial de reforma que establecen las constituciones rígidas puede atribuir la reforma de la constitución a una convención constituyente o puede también hacer intervenir al poder legislativo constituido; pero en el caso de la intervención del congreso las exigencias para la reforma constitucional son mayores que para la legislación ordinaria.

En Francia, según las leyes constitucionales de 1875, la iniciativa en cuanto a la reforma constitucional necesita un acuerdo separado en cada una de las cámaras tomado por mayoría absoluta de los votos de sus miembros y la reforma se hace por las cámaras mismas reunidas en asamblea nacional, otra vez con mayoría absoluta de los votos de los miembros de la asamblea nacional.

---

ciones latinoamericanas sólo pueden modificarse con mayoría calificada (Constitución de Colombia, art. 74, antepenúltimo aparte).

(4) Adolfo Posada, *El Régimen Constitucional*, Madrid, 1930, p. 126.

(5) Leonardo Pasquel, *Las Constituciones de América*, México, 1943, t. I, p. 30.

En todos los Estados federales un requerimiento indispensable de la reforma de la constitución Federal es la aprobación de ésta por parte de la mayoría absoluta de los Estados-miembros, en Suiza mediante el voto popular, en los Estados Unidos mediante el voto de las asambleas legislativas o de convenciones constituyentes.

La constitución de los Estados Unidos ha servido de modelo a todas las constituciones venezolanas en lo que respecta a la reforma constitucional. Según el art. 5 de la constitución norteamericana, la iniciativa puede tomarse o en el congreso o en los Estados. En el primer caso se necesita un acuerdo de las dos terceras partes de ambas cámaras, lo que se ha interpretado en el sentido de que es necesaria una mayoría de los dos tercios de los presentes en cada cámara. Las cámaras en este caso redactan los proyectos de enmienda y los someten a la rectificación de los Estados. En el segundo caso se necesita el requerimiento de las legislaturas de las dos terceras partes de los Estados. En este segundo caso en que la iniciativa parte de los Estados, el congreso convocará una convención constituyente. En ambos casos el congreso establecerá para que los Estados ratifiquen lo resuelto una de las siguientes alternativas:

a) ratificación por las legislaturas constituidas de las tres cuartas partes de los Estados;

b) ratificación por convenciones constituyentes reunidas en las tres cuartas partes de los Estados.

La escogencia entre las dos alternativas queda a juicio del congreso, quien en todas las enmiendas hechas hasta ahora las sometió a las asambleas legislativas y no a convenciones especiales.

En Venezuela en el sistema centrofederal de 1830, 1857 y 1858 se necesitó para la iniciativa la aprobación de las dos terceras partes del quorum de cada cámara y la publicación del proyecto redactado por la cámara que hubiese iniciado la reforma. La enmienda podía sólo decretarse en la próxima legislatura con discusión y sanción en la misma forma que las leyes.

Según la constitución federal de 1864 la iniciativa para la reforma podía solamente tomarse en los Estados y no en el congreso, el cual podía decretar la reforma sobre los puntos solicitados por la mayoría absoluta de los Estados.

Desde 1891 la iniciativa puede también tomarse por el congreso.

Según la constitución actual hay las dos siguientes posibilidades:

a) La iniciativa puede partir de los Estados, caso en el cual se necesita una solicitud de las tres cuartas partes de las asambleas legislativas. El congreso decidirá con el sistema establecido para la formación de las leyes sobre las modificaciones, pero sólo podrá discutir los puntos en que coincidiera la mayoría de los Estados. Decidida la modificación por el congreso, ésta se someterá a las asambleas legislativas para su ratificación (constitución, art. 131 a 133). Del silencio de la constitución puede deducirse que la aprobación en los Estados se hace por mayoría absoluta y no se necesita una mayoría calificada. Después de la aprobación por los Estados el congreso hará el escrutinio, sin poder en este caso volver a discutir el texto ya aprobado por los Estados (art. 135).

b) La iniciativa puede emanar del congreso mismo (art. 134). La constitución, a diferencia de algunas de las anteriores, no establece una mayoría calificada ni para la iniciativa ni para la discusión y sanción de la reforma, de suerte que la reforma constitucional se hace de la misma manera que la legislación ordinaria. La única cautela adicional consiste en que se necesita en este caso la ratificación por las dos terceras partes de las legislaturas de los Estados en sus sesiones ordinarias y el escrutinio de la ratificación en otra sesión del congreso reunido.

En la realidad la iniciativa para las muchas reformas de la constitución venezolana no partió ni de las legislaturas de los Estados ni del seno del congreso. El federalismo y el parlamento estaban en el texto constitucional; pero la iniciativa la tenía sólo el presidente. En 1874 publica el gobierno un voluminoso tomo intitulado: "Documentos favorables a las reformas de 1874, *pedidas* por el Ilustre Americano, General

Guzmán Blanco, Presidente de la República, y sancionadas por el congreso federal en 1874". En ese tomo (p. 12) se encuentra una carta circular del Presidente de la República a los presidentes de Estado con el siguiente texto: "Por el correo habrá Ud. recibido una nota del ministro del interior para la legislatura del Estado, recomendando la conveniencia de pedir al congreso las reformas constitucionales a que se refiere mi mensaje resignando la dictadura y mi discurso al prestar el juramento de Presidente constitucional... Para asegurar mejor el buen éxito de mi encargo, me dirijo a Ud. como amigo personal, y espero que interponga todo su merecido influjo hasta lograr el voto de esa legislatura. *Pero procure Ud. que no se pidan otras reformas*". En el mismo tomo (p. 20) se publica una carta de Guzmán a los presidentes de los Estados Mérida y Trujillo con las recomendaciones siguientes: "Aquí he recibido la noticia de que las legislaturas de Mérida y Trujillo han pedido las reformas constitucionales; pero no conforme a mis indicaciones, pues que se ha añadido lo de aumentar los situados constitucionales de los Estados. Como los resultados buenos o malos de esta reforma se me van a atribuir a mí antes que a nadie, porque yo he sido quien las ha propuesto con perseverante insistencia, tengo que rechazar cualquiera novedad o alteración contraria a mi opinión que se introduzca en ellas". Estas cartas nos dispensan de todo comentario sobre las adhesiones "entusiastas y espontáneas" de los Estados a la reforma de 1874.

La mayor parte de las constituciones de Venezuela llevan el sello personal de un caudillo. Las constituciones que se discutieron más ampliamente en el congreso constituyente fueron las de 1830 y la nunca vigente de 1858. En 1936 el congreso nombrado por Gómez, temeroso de su destitución por el pueblo, discutió seriamente el proyecto de reforma presentado por el gobierno de López Contreras e hizo algunas enmiendas por su propia iniciativa. Las enmiendas no iban muy lejos; la más radical era la medida de confiscación de los bienes de Gómez (con una infeliz redacción de la cláusula general de confiscación). Ya hemos dicho en el capítulo II que algunas de las reformas de 1936 constituyen un retroceso. Para no per-

mitir el triunfo del movimiento popular, se restringió la libertad de reunión y se atribuyó la elección de los diputados al congreso a los fácilmente manejables concejos municipales.

La reforma de 1945 tiene otra vez el sello puramente personal. Se inició por una carta que el Presidente de la República, General Isaías Medina, dirigió al Directorio Nacional del Partido Democrático Venezolano con fecha 24 de marzo de 1944 (6).

No es objetable que un gobierno tome la iniciativa de la reforma constitucional y elabore un proyecto; pero el gobernante tiene la obligación de someter tal proyecto a la libre discusión de los partidos y al pueblo en general. Así se hizo en Colombia con el proyecto gubernamental sometido el 3 de junio de 1944 por discursos radiodifundidos del presidente Alfonso López y del ministro de gobierno Alberto Lleras Camargo a la opinión colombiana. El presidente López dijo: "Deseo que esta reforma, antes de pasar al estudio de las cámaras, sufra el amplio debate de las plazas públicas. Si aspiramos a que ella sea el fiel reflejo de los anhelos de la Patria, debe ser el pueblo colombiano, el de todos los colores políticos, el de todas las categorías sociales, el primero en conocerla y discutirla. Esta no será una reforma de grupos contra grupos, de banderas contra banderas, de intereses contra intereses, como tampoco una conquista asegurada con pactos de camarilla; tiene que ser una obra del pueblo, discutida libremente, por todos los colombianos, con calor, con responsabilidad, con el convencimiento de que ella abre un nuevo capítulo de nuestra historia política". La reforma que se llevó a cabo en 1945, después de amplia discusión, en la prensa, partidos y congreso colombianos, muestra considerables divergencias con el proyecto original del gobierno.

En Venezuela la reforma de 1945 estuvo estrictamente limitada a las proposiciones de la carta del General Medina ya aludida. No se oyeron los deseos de otros partidos y cuando

---

(6) La carta fue publicada en la prensa. Véase "El Nacional", sábado 25 de marzo de 1944.

en el Partido Democrático Venezolano una considerable parte de sus miembros pertenecientes a aquel grupo, que se había adherido al partido gracias a su programa y no por oportunismo, pidió se incluyera en la reforma la incompatibilidad del mandato de congresante con el ejercicio de los cargos administrativos, el Directorio del Partido Democrático Venezolano, con un dictamen dictatorial, ni siquiera permitió la discusión de ese punto en la convención nacional del partido.

Una de las reformas propuestas por el General Medina, la de la nacionalización de la justicia, dio lugar a una interesante discusión en el Colegio de Abogados y en la prensa sobre los límites de una reforma constitucional. Se dijo que esta reforma modificaba la base fundamental del federalismo establecida *para siempre* en el art. 13 de la constitución. Los doctores Carlos Sequera, Jesús Antonio Páez y otros, expresaron la tesis de que la modificación de las bases fundamentales que se expresan en el art. 13 de la constitución no puede hacerse por el constituyente ordinario (el congreso con ratificación de las asambleas legislativas de los Estados), sino que debe elegirse, en el caso de reformas fundamentales, una convención constituyente (7).

Con razón no se ha mantenido la teoría de que la cláusula del art. 13 que dice que el gobierno de Venezuela *es y será siempre* republicano, federal, etc. imposibilite toda reforma. La teoría de que pueden existir en una constitución disposiciones jurídicamente inmutables ha sido sostenida por el profesor Kelsen, quien dice: "Puede ocurrir que una constitución se declare a sí misma *eterna*, o que algunos preceptos constitucionales se consideren irreformables. Entonces nace la cuestión acerca de si dicha constitución o dichos preceptos pueden ser, sin embargo, reformados o no, es decir, si jurídicamente pueden serlo, pues la posibilidad real de su reforma está fuera de duda. Desde el punto de vista del orden jurídico estatal, que es el único desde el cual se plantea esta cuestión, la respuesta es la siguiente: Del mismo modo que la violación de

---

(7) Véase los varios artículos de los doctores Sequera y Páez en "El Universal", de Caracas, abril y mayo de 1944.

las normas que se refieren a la creación jurídica — a falta de otra denominación constitucional — implican la nulidad de la norma irregularmente establecida, es decir, así como es jurídicamente imposible una creación irregular de normas, así también es jurídicamente imposible la reforma de una constitución o precepto constitucional declarado irreformable. Esta declaración de invariabilidad puede ser grandemente inoportuna puesto que, de hecho, no podrá imponerse una constitución que no esté de acuerdo con las necesidades de la época, que exigen imperiosamente su reforma, pero, jurídicamente, no hay más remedio que atenerse a ella, como a toda norma referente a la creación normativa” (8).

En Venezuela nunca se ha mantenido esta teoría. A este respecto escribe Eduardo Calcaño en 1881: “Perpetuo es lo que subsiste mientras subsisten las razones que lo motivaron. Irrevocable es lo que no puede alterarse ni declararse insubsistente. El carácter de nuestra ley fundamental es ser perpetua pero no irrevocable” (9). Ya Juan Jacobo Rousseau en 1772 dijo:

“Es necesario ponderar y meditar muy bien acerca de los puntos capitales que se establecerán como leyes fundamentales, y sólo sobre estos puntos podría hacerse valer la fuerza del *liberum veto*. Sólo de esta manera se hará de la Constitución un instrumento estable y las leyes fundamentales resultarán irrevocables en tanto que ellas puedan serlo; pues es contrario a la naturaleza del cuerpo social imponerle leyes que él no pueda revocar; pero no peca ni contra la naturaleza ni contra la razón el establecimiento de la limitación de que estas leyes no pueden ser revocadas sino con la misma solemnidad con que se crearon. He allí la única cadena que él pueda forjarse para el porvenir” (10).

---

(8) Hans Kelsen, *Teoría general del Estado*, trad. esp., ed. Labor, 1934, p. 331.

(9) Eduardo Calcaño, *Tratado de la Constitución Federal de Venezuela*, Caracas, 1881, p. 14.

(10) Jean Jacques Rousseau, *Considérations sur le gouvernement de la Pologne*, cap. IX, p. 377, 388, cita de Esmein, 6a. ed., p. 572.

La Declaración de Derechos en la forma publicada en Caracas en 1811 dice en su art. 8: "Un pueblo tiene en todo tiempo el derecho de examinar, reformar o mudar su constitución. Una generación no puede someter a sus leyes las generaciones futuras".

El gran constitucionalista brasileiro Ruy Barbosa propuso que en América debía admitirse la limitación de la posibilidad de reforma constitucional por lo menos por algún tiempo más o menos corto, por ejemplo, durante 20 años y afirma en 1913 ser válida la cláusula de la constitución del Estado Amazonas que impedía una reforma en un lapso de 20 años. Dice Ruy Barbosa: "Aun admitiendo que, metafísicamente, considerado en abstracto, el principio de la autoridad del poder constituyente es en absoluto ilimitable, se puede admitir que la política, que es el arte de conciliar las exigencias lógicas con las necesidades de los gobiernos de los hombres, transigiese con relación a este principio, procurando limitarlo, para evitar los sucesivos inconvenientes que de esta soberanía ejercida sin límites pueden originarse y se han originado aquí y en otros países. En las repúblicas americanas y los Estados Brasileños múdase de constitución como se cambia de pantuflas. El principio de establecer un plazo de estabilidad para las constituciones, aun cuando en teoría abstracta no sea rigurosamente sustentable, es un principio honesto, juicioso, útil y prudente porque generalmente mucho más se logra con una constitución que está obligada a durar algún tiempo que con una constitución que esté sujeta a cambiar todos los días" (11).

No compartimos esta interesante opinión. El constituyente puede expresar el deseo de que perduren los principios que establece, puede poner trabas a la reforma al exigir para ésta mayorías calificadas o convenciones constituyentes; pero no puede limitar las facultades del poder constituyente venidero.

Las constituciones de Venezuela de 1830, 1857 y 1858 tenían la disposición siguiente: "La autoridad que tiene el congreso para reformar la constitución no se extiende a la forma

---

(11) Ruy Barbosa, *Commentarios a Constituição Federal Brasileira*, colligidos e ordenados por Homero Pires, Sao Paulo, 1934, t. VI, p. 491.

del gobierno, que será siempre republicano, popular, representativo, responsable y alternativo" (12). Esta disposición debe interpretarse en el sentido de que ha de excluirse la modificación por el poder constituyente ordinario, pero no por una convención constituyente. Como esta disposición se suprimió en 1864, desde entonces se puede concluir por argumento *a contrario* que el congreso no está limitado en la reforma.

La opinión contraria se ha expresado en México, cuya constitución tiene disposiciones semejantes a las de la actual constitución de Venezuela, por el profesor de Derecho Constitucional Canudas (13): "*Las decisiones político-fundamentales, esencia y sustancia únicas de toda constitución, son irreformables, no obstante, en lo que toca a nuestro Derecho Constitucional, de lo que proclama el art. 135 de la constitución de 1917; pues esas decisiones sólo pueden ser tocadas o transformadas por un auténtico poder constituyente y resulta especialmente inexacto caracterizar como tal la facultad, atribuida y regulada sobre la base de una ley constitucional, de cambiar, es decir, de revisar determinaciones legal-constitucionales. En México es ésta la doctrina que ha prevalecido; y con arreglo a las constituciones de 1824, 1857 y 1917, que tienen como titular del poder constituyente al pueblo, no puede confundirse ni menos identificarse, el órgano legislativo, de competencia limitada, encargado de sus reformas, con aquél; pues, evidentemente, todo lo que se encuentra dentro del marco de una regulación constitucional, no es constituyente, sino constituido, careciendo ese órgano de facultades para adoptar, por cambio o reforma, decisiones políticas fundamentales. Reformar la constitución no puede ser destrucción de la misma pues si el órgano previsto por el art. 135 de nuestra constitución no es ni el titular ni el sujeto del poder constituyente, es incuestionable que toda revisión que se pretendiera hacer para cambiar, por caso, el Estado federal mexicano, en un Esta-*

(12) Constitución de 1830, art. 228; 1857, art. 130; 1858, art. 164.

(13) Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, México, año 1943, p. 109.

do unitario, sería destrucción de la constitución y por lo mismo, inconstitucional”.

La teoría de la escuela de México no va tan lejos como Kelsen y no excluye jurídicamente la posibilidad de reformar las bases fundamentales de la Constitución; pero sostiene la tesis de que modificaciones básicas no pueden hacerse por el constituyente ordinario (el congreso con ratificación de los Estados) sino que sólo pueden hacerse por una convención constituyente elegida con este fin.

La primera constitución escrita y verdaderamente aplicada de los tiempos modernos es el *instrument of government* de Inglaterra de la época de Cromwell (1653). Esta fue establecida por un consejo de oficiales del ejército. La institución de la convención constituyente es relativamente reciente y la encontramos por la primera vez al establecerse la constitución de los Estados Unidos. El art. 5 de la constitución norteamericana estableció, como ya dijimos, las dos alternativas de enmienda por una convención especial con previa iniciativa del legislador federal ordinario. En la práctica todas las enmiendas se han hecho por iniciativa del congreso y también se sometieron para su ratificación a las legislaturas ordinarias de los Estados y no a una convención de ellos.

Ante la Corte Suprema de los Estados Unidos se impugnó la validez de la enmienda XVIII (prohibición de bebidas alcohólicas) con la tesis de que las legislaturas de los Estados no son competentes para renunciar las libertades personales del pueblo en favor del poder federal y que según la intención de los redactores de la constitución, ésta implícitamente requiere que tales enmiendas fundamentales sólo puedan ser ratificadas por convenciones constituyentes.

La Corte Suprema declaró:

“Si los redactores de la Constitución hubieran pensado que las enmiendas que difieren en su propósito o en su fin han de ser ratificadas de diferente manera, nada hubiera sido más fácil que redactar el art. 5 de manera de excluir las implicaciones o construcciones especulativas. El hecho de que un documento redactado con tanta meticulosidad y cuidado por hombres que sabían adaptar muy bien el lenguaje a sus pen-

samientos no contenga una cláusula que limite la facultad discrecional del congreso para elegir una u otra alternativa en el procedimiento de ratificación, constituye prueba persuasiva de que no hubo intención de calificar las alternativas. Esta Corte ha declarado en repetidas ocasiones y en jurisprudencia constante que la elección de la manera de ratificación compete exclusivamente a la discreción del congreso” (14).

La tendencia a pedir para modificaciones fundamentales de la constitución una asamblea constituyente especialmente elegida tiene sólo valor si una convención de plenipotenciarios elegidos para la reforma constitucional ofrece más garantías de estar en contacto con el pueblo que el congreso ordinario.

En nuestra opinión éste no es el caso. A pesar de permitir las constituciones venezolanas la reforma por el congreso, la mayoría de las reformas se hicieron por convenciones constituyentes, por ejemplo, las de 1858, de 1864, 1874, 1901, 1904 y 1914. En todos estos casos, con excepción de la convención de 1858, los plenipotenciarios estaban dominados por el dictador de la época y un pequeño grupo oligárquico adicto a él y no tenían más independencia ni más contacto con el pueblo que cualquier congreso. Lo que se debe lograr es que el congreso ordinario sea elegido con el voto directo en elecciones libres y renovado frecuentemente y en su totalidad; entonces no habrá necesidad de una asamblea especial de plenipotenciarios para una reforma constitucional, aunque esta reforma toque las bases fundamentales. La opinión expresada por Sanojo de que el procedimiento de reforma constitucional debe “siempre llevar envuelta la idea del voto popular expreso y obtenido con previo conocimiento de causa” (15), no merece apoyo porque con razón no se admite el mandato imperativo y siempre se elegirán, sea para un congreso ordinario, sea para una convención extraordinaria, los candidatos según su adhesión a un partido.

---

(14) United States v. Sprague, 282 U. S. 716.

(15) Luis Sanojo, Estudios sobre Derecho Político, Caracas, 1877, p. 283.

Los congresos constituyentes de 1811, 1819, 1821 y 1830, que todos ellos hacen honra a la historia de Venezuela y Colombia, no eran convenciones constituyentes en el sentido estricto de tener exclusivamente el mandato de redactar una constitución; eran al mismo tiempo los legisladores ordinarios. La combinación del poder constituyente con el poder legislativo parece apropiada porque no es concebible que mientras se elabore una constitución no se puedan redactar otras leyes; y tener dos asambleas concurrentes al mismo tiempo no se justifica en un país pequeño como lo es Venezuela. En otras palabras, si ha de privar el temor de que no exista un congreso libre, tampoco habrá, mientras subsista el mismo orden de cosas, la posibilidad de una convención independiente y, si hay posibilidades de ésta, también el congreso representará la verdadera opinión del pueblo. Así en nuestra opinión la convención constituyente debe limitarse a los casos en que por una revolución popular se interrumpe el hilo constitucional, con lo que no pensamos en las revoluciones artificiales de 1901 y 1914. En los casos de revoluciones populares una constituyente elegida puede reemplazar como verdadero instrumento de la voluntad popular al congreso ordinario que por su elección viciosa no representaba la opinión nacional. No habrá inconveniente en que una asamblea constituyente convocada en estas condiciones sea al mismo tiempo legislador para los actos legislativos inaplazables.

En el normal desarrollo constitucional el congreso es el constituyente apropiado; pero estamos de acuerdo con la opinión de Sanojo, quien dice que "para garantizar la supremacía de la constitución es menester que por lo menos aquel cuerpo tenga alguna traba, que haya de observar formalidades nuevas que restrinjan algún tanto su poder para llevar a cabo una medida de tanta trascendencia. De lo contrario, lejos de ser la constitución superior a aquellos poderes, estaría a merced de ellos" (16).

---

(16) Luis Sanojo, obra cit., p. 282.

Las reformas en Venezuela, aunque a veces se limitaron a pocos artículos como las de Guzmán y las de Gómez, con excepción de la de 1925, siempre se hicieron inapropiadamente en forma de reforma total. Esta sólo se justifica cuando hay un cambio a fondo de la constitución anterior. La reforma de 1945 es la primera que aparece como reforma parcial. Se cambiaron sólo unos pocos artículos y es de lamentar que se haya modificado la enumeración de los artículos que no sufrieron modificación alguna. Hubiera sido mejor insertar el nuevo art. 33 con la designación de art. 32 *bis* para dejar en pie la enumeración tradicional de los artículos siguientes. Los tres artículos que se insertaron después del art. 87 de 1936 pudieron muy bien denominarse 87 *bis*, 87 *ter*, 87 *quater*, para no estorbar la enumeración de los demás artículos. De este modo el clásico art. 100 de 1936, que es ahora el art. 104, hubiera quedado en su lugar.

En la ya mencionada carta dirigida por el General Medina al Partido Democrático Venezolano, la insinuación de este procedimiento de reforma parcial se motiva así:

“Debemos curar la funesta tradición de las constantes derogaciones de las constituciones y hacer un patriótico esfuerzo para estabilizar la que nos viene rigiendo desde el año 1936, introduciendo, paulatinamente, las modificaciones parciales que el progreso y la orientación del país aconsejen, y que la efectividad del régimen democrático y el desarrollo y madurez del cuerpo social hagan necesarias. Una reforma general carecería de objeto, no sería conveniente y serviría tan sólo para abrir un debate abstracto e inagotable sobre la perfectibilidad teórica de todas las instituciones y para confundir y dividir artificialmente la opinión pública”.

Se repitió aquí lo que ya había sucedido en 1936. Un régimen que declaró profesar el ideal democrático conservó las disposiciones antidemocráticas de la constitución gomecista de 1925. No se modificaron las prescripciones dictatoriales criticadas en varios capítulos de este libro; no se creó un con-

greso independiente con elección directa de las dos cámaras y con incompatibilidad; no se creó una contraloría con amplias facultades; no se restringieron las exageradas atribuciones del Presidente de la República con respecto al nombramiento y destitución de funcionarios, ni las concernientes a la expedición de créditos adicionales y a la declaración del estado de sitio. Estas cuestiones y muchas otras deben ser revisadas si se quiere que la democracia sea más que una vana palabra.

# **A P E N D I C E**

## APENDICE

### EL DERECHO DE REVOLUCION

En sus Estudios sobre Derecho Político, publicados en Caracas en 1877, consagra Luis Sanojo los últimos capítulos a las revoluciones y al estado de sitio. En este libro aparece el estado de sitio juntamente con las garantías por tratarse de la facultad concedida por la constitución misma de suspender temporalmente las garantías constitucionales. Se trata de una facultad extraordinaria, dada por la constitución misma al gobierno de ponerse parcialmente fuera de la constitución, pero con el solo fin de defender el régimen constitucional. Así el estado de sitio es una situación excepcional comprendida en la constitución misma.

Los principios del estado de sitio son reglas preestablecidas para determinar las facultades del gobierno cuando el régimen se ve agredido por la fuerza. La revolución no admite su reglamentación previa por la constitución, porque no aspira sino a la destrucción de la constitución existente, sin observar la forma legal prevista para la reforma constitucional, y es lógico que la constitución no pueda establecer reglas para su inobservancia (1).

---

(1) La revolución, si tiene éxito, necesariamente cambia el sistema constitucional. Una sublevación por la fuerza que cambia a los gobernantes sin cambiar el régimen, es meramente un golpe de Estado. Además, la revolución presupone un movimiento popular. Si el régimen constitucional se cambia por un pequeño grupo que se impone por la fuerza, también será un golpe de Estado. Vicente Santamaría de

La constitución regula la vida normal del Estado y hasta su propio cambio por la vía normal de la reforma. La revolución es un procedimiento anormal y está por eso fuera de la constitución. Pero de ahí no se puede concluir que la revolución esté fuera de todas las consideraciones de derecho; que sea un asunto que sólo interesa al historiador y al político, y no al constitucionalista.

Los líderes de la revolución siempre pretenden actuar bajo un derecho que ellos llaman sagrado, y los fundadores del derecho constitucional moderno, Locke y Rousseau, han tenido, con las ideas que expusieron sobre la revolución, magna influencia sobre los movimientos revolucionarios de su época. Examinaremos en este apéndice:

1º.—Si desde el punto de vista del constitucionalista existe un derecho a la revolución.

2º.—Los principios jurídicos que rigen el gobierno *de facto*.

3º.—Los principios del poder constituyente emanado de la revolución.

\* \* \*

### 1º.—¿HAY UN DERECHO A LA REVOLUCION?

En la edad media prevalecieron las doctrinas del derecho divino providencial, según el cual el príncipe derivaba sus

---

Paredes (Curso de Derecho Político, 7a. ed., Madrid, 1903, p. 402) da las definiciones siguientes: "Entendemos por *revolución* el cambio anormal de las instituciones, verificado por las masas populares, valiéndose de la fuerza, con o sin el auxilio del ejército. Se diferencia de la *reforma*, en que ésta produce legalmente el cambio de las instituciones, sin el empleo de la fuerza. Llámense *golpes de Estado* los actos que producen el cambio violento y rápido de las instituciones, verificados por los individuos que ejercen el Poder, y aprovechándose de los medios que éste les proporciona. 'Y como el ejército es el medio principal de que la autoridad dispone para el mantenimiento del orden jurídico, el ejército suele ser también el principal instrumento de los golpes de Estado. Casos hay, sin embargo, en que éstos se realizan más por obra de la astucia que de la fuerza'".

facultades de Dios y debía ser obedecido en todo caso; sin embargo, Santo Tomás de Aquino ya escribía: "Las leyes injustas, como contrarias al bien divino, de ningún modo pueden ni deben lícitamente observarse". Santo Tomás es de este modo el precursor del derecho natural reconocido por Locke y por los Enciclopedistas, y después aceptado en forma moderada por el catolicismo.

Se debe considerar el derecho natural como una cosa innata al hombre, perteneciente al ser humano inmutablemente en todo el globo y en todos los tiempos (2). Los constituyentes de Norte América y de Francia, que debieron su éxito a la expansión de las ideas de los derechos naturales del hombre y a la revolución que se hizo basada en estas ideas, incluyeron el derecho a la revolución en sus constituciones y declaraciones de derechos. La declaración de Virginia de 1776 dice en su art. 3: "Cuando un gobierno es inadecuado o contrario a estos propósitos (el beneficio común, la protección y seguridad del pueblo, etc.), la mayoría de la comunidad tiene el indubitable, inalienable e irrevocable derecho de reformarlo, alterarlo o *abolirlo* de la manera que juzgue más conducente a su bienestar".

En el acta de independencia de los Estados Unidos, redactada por Tomás Jefferson, se establece también el derecho del pueblo de alterar la forma de gobierno cuando ésta llega a ser destructora de los fines de gobierno que consisten en asegurar los derechos inalterables de los hombres. En 1786 escribió Jefferson: "No quiera Dios que pasemos nunca veinte años sin una rebelión... ¿Qué significa la pérdida de unas pocas vidas en un siglo o dos? El árbol de la libertad tiene que

---

(2) Blackstone escribe en sus comentarios: "El derecho natural, siendo tan antiguo como la humanidad y dictado por Dios mismo, tiene naturalmente una fuerza obligatoria superior a cualquier otra. El es obligatorio en todo el globo, en todos los países y en todas las épocas: ninguna ley humana es válida si le es contraria; y las leyes humanas que son válidas sacan toda su fuerza y toda su autoridad, mediata o inmediatamente, del mismo derecho natural". Citado por A. V. Dicey, *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*, ed. francesa, París, 1902, p. 56.

regarse de cuando en cuando con sangre de patriotas y de tiranos" (3).

Con la misma seriedad la declaración francesa de derechos de 1789, en su art. 2, enumera entre los derechos naturales el principio de "la resistencia a la opresión". Más amplia es la declaración de derechos de 1793, que sirvió de base a la traducción de Nariño, publicada en Caracas por Juan Germán Roscio en 1811. La declaración francesa dice en sus arts. 33 a 35: "La resistencia a la opresión es la consecuencia de los demás derechos del hombre. Existe opresión contra el cuerpo social cuando es oprimido uno solo de sus miembros. Existe opresión contra cada miembro cuando el cuerpo social es oprimido. Cuando el gobierno viola los derechos del pueblo, la insurrección es para el pueblo y para cada porción del pueblo el más sagrado de los derechos y el más indispensable de los deberes." Estas declaraciones entraron en la constitución de la provincia venezolana de Barcelona de 1812. En Francia la constitución de 1852 y el senadoconsulto del 21 de mayo de 1870 dicen: "La constitución reconoce, confirma y garantiza los grandes principios proclamados en 1789 y que son la base del derecho público de los franceses." Se reconoce allí, implícitamente, el derecho a la revolución.

En ninguna de las constituciones vigentes de las democracias modernas se reconoce el derecho a la revolución. Todas establecen un procedimiento de reforma constitucional que se basa en el principio de la mayoría, la cual, en los Estados Unidos y en Venezuela, debe ser calificada. Condenan estas constituciones el uso de la fuerza para hacer las reformas. La constitución de Venezuela lo dice explícitamente en su art. 131: "Esta constitución es susceptible de reformas totales o parciales; pero ni unas ni otras se declararán sino por el Congreso nacional, en sus sesiones ordinarias, cuando sean solicitadas por las tres cuartas partes de las Asambleas Legislativas de los Estados reunidas en sesiones ordinarias..." Y dice el art. 41: "La soberanía reside en el pueblo, quien la ejer-

---

(3) Citado por J. P. Mayer, *Trayectoria del Pensamiento Político*, México, 1941, p. 335.

ce por medio de los poderes públicos. Toda fuerza o reunión armada de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione así, comete delito de sedición o rebeldía contra los poderes públicos y serán castigados conforme a las leyes”.

En Guatemala, donde el periodo presidencial se prolongó casi siempre por reformas constitucionales, legalmente concedidas por un Congreso sumiso, la última Constitución de 1945 dice en su art. 2º:

“La soberanía radica en el pueblo, quien delega su ejercicio en los organismos legislativo, ejecutivo y judicial, entre los cuales no hay subordinación.

El principio de la alternabilidad en el ejercicio del cargo de Presidente de la República, es imprescindible para el sistema político nacional, y el pueblo podrá recurrir a la rebelión cuando se osare conculcar dicho principio”.

La Constitución de Guatemala es la única vigente que pronuncia en su texto el derecho a la revolución.

En la teoría del derecho público todavía encontramos, a pesar del silencio de las constituciones acerca de esto, defensores del derecho a la revolución. Hostos escribe en 1888 que si la constitución no lo dice, la ciencia constitucional debe considerar el derecho a la rebelión como derecho garantizado de la colectividad, reservado a ésta como último recurso “cada vez que los delegados de la soberanía alteran las condiciones constitucionales en que han aceptado el encargo de concurrir a la organización de la libertad por medio del derecho” (4). El catedrático católico francés Vareilles-Sommières escribe en 1889: “La mayoría de los grandes teólogos admite, como nosotros, que la rebelión es un recurso supremo y lícito para los pueblos oprimidos” (5).

Este concepto jusnaturalista no corresponde a la opinión general de los publicistas modernos, los cuales aceptan la opinión de Bluntschli, quien dijo: “La revolución se produce na-

---

(4) E. M. de Hostos, Lecciones de derecho constitucional, Obras compl., ed. conmemorativa, vol. XV, p. 207.

(5) Vareilles-Sommières, Les principes fondamentaux du droit, Paris, 1889, p. 248.

turalmente cuando, habiendo contradicción entre las tendencias del pueblo y las instituciones, faltan *medios legales* para dar satisfacción a tales tendencias; pero casi siempre aparece como una violación del derecho formal" (6). Bluntschli habla aquí de la violación del *derecho formal*, lo que implica la idea de un derecho superior al derecho formal, que posiblemente no se viola por la rebelión.

Los conocimientos sociológicos nos impiden hoy creer en la existencia de un derecho natural inmutable, válido en todas las naciones y en todos los tiempos, pero nos llevan a admitir por encima del derecho formal contenido en las leyes constitucionales, un *summum ius*, un derecho que ni es natural, ni es eterno, sino que es el producto de la conciencia colectiva, válido como derecho porque la colectividad no estudia los códigos para saber lo que es justo y lo que es injusto.

En los países de constituciones escritas, el juez debe limitarse a aplicar los principios codificados; y en los países, como Inglaterra, donde la mayor parte de la constitución no se encuentra fijada en leyes, el juez debe atenerse a las reglas del *common law* que él encontrará en innumerables precedentes judiciales. Pero el expositor teórico del derecho público no tiene las mismas limitaciones. La ciencia del derecho constitucional es una ciencia práctica y sus representantes tendrán el deseo, además de interpretar las reglas constitucionales establecidas en las leyes y en la jurisprudencia de los tribunales de su país, de examinar si el derecho constitucional formalmente vigente corresponde al derecho ideal, a los principios ético-jurídicos de la época y a los anhelos que se desprenden de la historia de la nación.

Posada distingue el derecho-idea de la técnica jurídica contenida en la constitución escrita (7). Hauriou dice que los principios más durables del derecho constitucional son los que valen sin texto, y Duguit desarrolla el concepto solidarista de la libertad: "Los detentadores del poder están obligados perso-

---

(6) En Santamaría Paredes, obra cit., p. 404.

(7) Adolfo Posada, Tratado de derecho político, 4a. ed., Madrid, 1929, t. II, p. 89.

nalmente, por la norma social, fundada sobre la solidaridad, a emplear toda la fuerza de que disponen, el poder político, el poder coactivo, la compulsión material, a sostener y a desarrollar la solidaridad social" (8).

Una minoría de los autores modernos quiere eliminar del dominio del derecho constitucional todas las consideraciones y principios que no se encuentran en la constitución misma. Para ellos, tales principios ideales pertenecen a la moral y no al derecho. Se dice que el derecho se distingue de otras normas por sus sanciones por la fuerza. Mientras que los preceptos de la moral carecen de sanción, "el derecho es la única norma que implica como sanción la fuerza: he allí el rasgo verdaderamente específico que diferencia la noción de derecho" (9). Según esta teoría, que Carlos Octavio Bunge condensó en la frase "el derecho es la fuerza", los principios del derecho internacional público que, como se sabe, no tienen sanción, no serían derecho.

Es verdad que los principios públicos internacionales, porque no tienen sanción, se violan muy a menudo y son menos precisos que los principios codificados en una ley que tiene por apoyo la fuerza. Pero sería un error decir que el país que desconoce la extraterritorialidad de una embajada, o la libertad de los mares, con eso no viola un derecho. El derecho de gentes, fundado primero en el *ius naturale*, confirmado después no sólo por la ciencia del derecho público, sino también por la frecuente y repetida formulación en tratados internacionales,—todos éstos, es verdad, sin sanción por una fuerza pública imparcial,—sale de la vaguedad de un principio moral para concretarse en una norma jurídica precisamente por la conciencia jurídica que forman la ética general, la costumbre y la tradición de la historia, y *last not least*, la ciencia jurídica.

Los adeptos de Kelsen admiten la noción de derecho para el derecho de gentes, sin sanción y sin un visible poder so-

---

(8) León Duguit, *Soberanía y Libertad*, trad. esp., Madrid, 1921, p. 246.

(9) Henri Lévy-Ullman, *Eléments d'introduction générale à l'étude des sciences juridiques*, t. I, *La définition du droit*, Paris, 1917, p. 67.

berano creador de derecho; pero excluyen la noción de derecho en el círculo nacional para todas las normas que no emanen del poder soberano nacional reconocido por la constitución como legislador. Nosotros llamaremos aquí *derecho positivo* a las normas establecidas por el legislador constitucional, y llamaremos *principios por encima de la constitución* aquellos que, sin encontrarse en un texto legal, pueden considerarse como jurídicamente válidos.

Hay una diferencia fundamental entre el derecho positivo y los principios que están por encima de la constitución. El texto de la constitución es obligatorio para el juez; los principios que existen al margen de la constitución pueden ser para el juez una guía para la interpretación del espíritu de la constitución, pero nunca pueden conducir a la inaplicación de un texto expreso que, según la opinión del juez, no corresponda a los principios existentes por encima de la constitución.

En Inglaterra, donde la mayor parte de los principios constitucionales, lo recordamos, no está escrita en un texto legal, siempre se ha reconocido la dualidad entre principios obligatorios para el juez y otros principios cuya inobservancia debe considerarse como una violación del derecho constitucional, pero no puede ser sancionada por el juez. Análogos a los principios del derecho internacional público que se observan — si se observan — por convención mutua, estos principios se han llamado *constitutional conventions*. Escribe Dicey: "El derecho constitucional, tal como en Inglaterra lo entienden el público y autores autorizados, se compone de dos elementos. El primero, el que yo llamo aquí la *ley de la constitución*, comprende lo que indudablemente es derecho; el otro elemento, llamado aquí las *convenciones de la constitución*, se compone de máximas o costumbres que, aunque pueden servir de regla de conducta ordinaria a la Corona, a los ministros y a otras personas sometidas a la constitución, no son leyes en el sentido estricto" (10).

---

(10) A. V. Dicey, *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*, ed. francesa, Paris, 1902, p. 22.

Edward Jenks define las convenciones constitucionales asi: "Ciertas costumbres o tradiciones, las cuales, a pesar de no poder ser hechas efectivas por sanciones legales, v. g. procedimientos ante los tribunales, en realidad modifican la práctica constitucional, substancialmente en muchos casos, y profundamente en otros" (11).

Para Francia dice René Capitant: "Como toda competencia del Estado, la competencia legislativa tiene su fuente, por encima de la constitución que la acuerda, en la adhesión nacional de que ella se aprovecha. Es únicamente de la sumisión de los gobernados que los gobernantes sacan su fuerza, y los límites de aquella sumisión marcan los límites de su competencia positiva. Luego la sumisión nacional jamás deja de estar sujeta a condición. Sea cual fuere la lealtad de la nación con respecto a su constitución, sea cual fuere su paciencia con respecto a sus gobernantes, hay, a pesar de todo y no obstante el silencio de los textos, ciertos principios cuyo abandono no pueden aceptar los pueblos, ciertas desviaciones legislativas cuya aplicación ellos no pueden soportar. Hay evidentemente ciertos postulados, por ejemplo, la abolición de la esclavitud, que sobrepasan la competencia legislativa y entran por lo mismo en la esfera constitucional.—Organizar la interpretación jurisprudencial de la constitución no escrita sería en realidad transformar esta última en constitución jurisprudencial, y por consiguiente en una variedad de constitución escrita. El derecho no escrito sólo conserva su esencia mientras no sea recogido en códigos, ni en colecciones de sentencias, sino cuando brota directamente de la fuente nacional" (12).

En los países de derecho constitucional escrito, los principios que Dicey llama "la moral constitucional" y que llamaremos más bien la constitución moral, no tienen la misma importancia que en Inglaterra. En este país, hasta cierto punto,

---

(11) Edward Jenks, *The new Jurisprudence*, Londres, 1932, p. 245.

(12) René Capitant, *Le droit constitutionnel non écrit*, *Recueil d'études sur les sources du droit en l'honneur de François Gény*, t. III, p. 7.

el juez debe tender a la evolución del *common law*; en los Estados Unidos, se reconoce que el juez no puede anular una norma de la constitución escrita con el argumento de que ella es contraria a los principios que están por encima de la constitución. El autor americano Orfield dice que dar tal facultad a la Corte Suprema sería concederle un poder despótico (13).

Si según el derecho constitucional positivo de Venezuela no queda duda de que toda revolución es ilegítima, según los principios que están por encima de la constitución puede admitirse, en ciertos casos, muy limitados, un derecho a la revolución.

Los alemanes han conocido menos revoluciones que otros pueblos, pero sus publicistas, con su espíritu filosófico, han ahondado más el problema que otros. Wilhelm Sauer escribe: "Cuando los poderes existentes se mantienen aferrados a una rígida situación jurídica, dormida hace tiempo y sin vida, en oposición con la convicción general del pueblo, sin adaptarse a las progresivas concepciones culturales, y permaneciendo sordos a todos los deseos y apremios de aquél, se puede y es permitido llegar a la revolución violenta. Porque el antiguo derecho no es ya tal derecho. El nuevo se halla en sus orígenes. *La revolución no es ninguna violación del derecho, sino única y exclusivamente creación del mismo*" (14). Herrfahrdt combate esta teoría y quiere excluir el derecho a la revolución del campo jurídico y proscribirlo al campo moral: "El verdadero sentido de la distinción entre derechos jurídico y moral a la revolución, reside en el hecho de expresar un *conflicto de deberes*. Decir que la revolución es ilícita jurídicamente, no obstante ser requerida desde un punto de vista moral, vale tanto como afirmar que siempre, aun cuando ella se dirija contra un orden jurídico intrínsecamente malo, pone en peligro un bien superior, el valor formal del derecho,

---

(13) L. B. Orfield, *The amending of the federal constitution*, Chicago, 1942, pp. 87 y ss.

(14) Wilhelm Sauer, *Grundlagen der Gesellschaft*, citado por Heinrich Herrfahrdt, *Revolución y Ciencia del Derecho*, trad. esp., Madrid, 1932, p. 89.

el orden y la seguridad jurídica. En este sentido, como apelación al sentimiento de responsabilidad es, desde luego, de suma importancia la acentuación de la violación del derecho, que subsiste como tal violación jurídica, aun cuando ella sea requerida por la moral. Y no cesa esta responsabilidad porque el orden jurídico y político existente haya sido históricamente superado. La concepción de Sauer sólo es posible seguirla en aquellos casos extraordinarios en que tampoco en el orden jurídico existente se dé un valor *formal*, cuando el pueblo ha perdido totalmente aquella unión íntima entre Estado y Derecho, y por tanto, la revolución no supone en manera alguna obstrucción, sino construcción” (15).

El constitucionalista español Gil y Robles expresa la misma opinión justificativa de las revoluciones que el alemán Sauer: “Sólo cuando la revolución se propone un mal fin, o por malos medios prosigue un fin ilícito o lícito, o cuando es innecesaria, inútil o perjudicial, puede decirse ilegítima; y *a contrario*, desde lícita a gloriosa, será siempre que sea buena *ex integra causa*, esto es, por el fin y por los medios, y se verifique por precisión inexcusable o para grandes, positivas y racionales conveniencias” (16).

Menos teóricos y más de acuerdo con el desarrollo del derecho constitucional francés desde la gloriosa revolución de 1789, los autores franceses dicen que la revolución es legítima si se apoya en la mayoría del pueblo. El simple poder no es suficiente para la fuerza jurídica creadora de la revolución, dice Esmein, debe añadirse un acto de voluntad del pueblo (17).

La América latina ha conocido más golpes de Estado que verdaderas revoluciones, y casi siempre ha cambiado sus regímenes políticos por medio de la fuerza; sus autores son reacios en admitir un derecho a la revolución, porque la ex-

---

(15) H. Herrfahrdt, obra cit., p. 90.

(16) Gil y Robles, Derecho Político, citado por Ricardo Fernández de Velasco y Calvo, El derecho de revolución y la revolución conforme al derecho, Madrid, 1914, p. 16.

(17) Esmein-Nézard, Eléments de Droit Constitutionnel, 8a. ed., Paris, 1927, t. I, p. 620.

perencia ha demostrado que nunca se han logrado los fines proclamados por los revolucionarios. Pero las constantes violaciones de las constituciones escritas cometidas por los gobernantes de turno, tampoco han permitido a los autores serios negar al pueblo el derecho a la revolución. “En general, escribe González Calderón, puede decirse que el derecho de revolución existe potencialmente, y debe ser ejercido con extrema prudencia por el pueblo, porque será en todos los casos una verdad abonada por la experiencia que es preferible un mal gobierno — toda vez que no conculque los derechos individuales y la ley suprema o comprometa la suerte del país — a la mejor de las revoluciones” (18).

Dice Luis Sanojo: “Después de más de cincuenta años de frecuentes revoluciones, por la mayor parte infecundas, menester es que se convenza la América española, de que no es ése el camino por donde debe buscar su libertad y prosperidad... Las revoluciones frecuentes corrompen los pueblos como la tiranía, porque la revolución es la guerra y el estado de guerra es la tiranía y la violencia”.

Sanojo, conecedor del espíritu que animaba a las revoluciones de Venezuela en el siglo XIX, dice más adelante: “Más, ¿quién necesita entre nosotros que se le describa lo que es una revolución ni que se le diga cuáles son casi siempre sus consecuencias inevitables? Todos conocemos de una manera práctica las ilusiones de la conspiración, todos hemos sentido las emociones dramáticas de la lucha, las alegrías de la cortísima luna de miel de la victoria: todos ¡ah! hemos experimentado el triste desengaño que trae en pos de sí el tan anhelado triunfo. ¿Y en qué consiste que, a pesar de este conocimiento, el espíritu revolucionario permanezca siempre vivo en nuestro país? Es que la ilusión renace constantemente en el corazón de las generaciones que se suceden. Toda revolución que se prepara va a ser, en sentir de sus autores, muy distinta de las anteriores. Los conspiradores tienen una explicación para todas las derrotas sufridas antes: se conocen los males y se pon-

---

(18) J. A. González Calderón, Derecho constitucional argentino, Buenos Aires, 1930, p. 409.

drá infalible remedio. Cada uno de ellos se cree con más valor e inteligencia que sus predecesores, llamado a salvar a su patria: cada uno se juzga el héroe predestinado a llevar sobre sus hombros la gloria y la suerte de la posteridad” (19).

Según González Calderón y según Sanojo, depende de la situación concreta saber si una revolución es legítima o ilegítima. Pero ninguno de ellos establece los criterios de la legitimidad. En nuestra opinión, una revolución sólo se justifica, si existe una violación grave de la constitución, contra la cual se pronuncia la voluntad del pueblo o si la constitución no admite su reforma por la votación popular. La revolución primordialmente puede considerarse legítima si llena las condiciones siguientes:

1º.—Que el gobierno existente que se derroca por la revolución no haya sido elegido por elecciones libres, o que haya prorrogado arbitrariamente el período para el cual haya sido elegido.

2º.—Que el gobierno existente se niegue a organizar elecciones libres que permitan a la mayoría del pueblo expresar su voluntad por medios pacíficos.

3º.—Que los individuos que dirigen la revolución sometan por su parte la futura suerte de la nación a elecciones verdaderamente libres.

Desde que la constitución de 1830 expresó que el gobierno de Venezuela es siempre popular — más tarde se dijo democrático — el principio de que el gobierno debe representar la voluntad de la mayoría de los venezolanos, puede considerarse como axioma constitucional. Venezuela, en la práctica, ha sido una oligarquía y a veces una dictadura unipersonal. Pero sus constituciones escritas y los mejores de sus hombres nunca han dejado de reconocer la democracia como “derecho ideal”. Pero en vez de realizarse este ideal, sólo ha servido de lema demagógico a los que quisieron el poder para fines personales. Una revolución es solamente legítima

---

(19) Luis Sanojo, Estudios sobre derecho político, Caracas, 1877, p. 283, 285.

si permite al pueblo expresar luego su voluntad en los comicios sin temor y sin presión.

A pesar de que pueda ser ilegítimo y vicioso el gobierno existente, no puede considerarse como legítimo un golpe de Estado a favor de un grupo que quiere gobernar en la misma forma ilegítima que sus predecesores. Así la legitimidad de la revolución depende no de su éxito, sino de su fin: "La revolución es la fuerza puesta al servicio del derecho en frente de la fuerza puesta al servicio de la injusticia" (Costa).

## 2º. — EL GOBIERNO DE FACTO

Si la revolución no debe conducir a la anarquía y al caos, no puede contentarse con derrocar al gobierno; es preciso que el gobierno derrocado sea inmediatamente reemplazado por otro. No podrá esperarse para la instalación del nuevo gobierno hasta que se hayan realizado las elecciones. Por eso cada revolución victoriosa creará ante todo un gobierno que será un gobierno *de facto*.

El éxito de la revolución no siempre será completo, y así puede suceder que haya dos gobiernos en pugna, el viejo gobierno legítimo, y el nuevo gobierno ilegítimo. Conforme al derecho positivo que existe en el momento de estallar la revolución, el gobierno revolucionario siempre es ilegítimo; pero si adoptamos el concepto de que el derecho público no es sino el orden del Estado mantenido por la fuerza, llegamos al resultado de que el gobierno revolucionario adquiere su validez jurídica con el éxito.

Los tribunales siempre han considerado al gobierno que domina la situación como verdadero poder ejecutivo del Estado, y se le concede el título de mandar y de ser obedecido. El publicista alemán Georg Meyer escribió en 1878: "La facultad para el *ejercicio del poder político* no está condicionada por la *adquisición legítima*, sino únicamente por la *posesión de hecho*. El poder del Estado no puede carecer en ningún momento de un representante que ejerza los derechos soberanos. Como el soberano legítimo, expulsado del poder, no está en condiciones de ello, debe hacerlo el soberano ilegítimo

que, de hecho, se encuentra en posesión de dicho poder" (20). Después de la revolución alemana de noviembre de 1918, la Corte Suprema alemana adoptó esta teoría. El *Staatsgerichtshof* (Corte de Estado) del imperio alemán dijo: "El *Reichsgericht* se ha pronunciado en jurisprudencia constante en el sentido de que en la vida del Estado debe concederse el reconocimiento legal al gobierno de hecho que logró vencer la resistencia" (21).

En una sentencia del tribunal supremo de Breslau del 21 de diciembre de 1918, la teoría alemana ha sido expresada más ampliamente por el *Oberlandesgerichtsrat* Paul: "En virtud de la antigua constitución alemana, anulada por la revolución, no puede resolverse la cuestión de lo que es derecho y lo que deba serlo en lo futuro. Si se quiere encauzar paulatinamente en las vías del derecho todo el aparato del Estado, profundamente removido en sus fundamentos legales desde los sucesos de noviembre, no queda otro remedio que reconocer como legítima la situación de hecho creada por la revolución, ante la imposibilidad de restaurar nuevamente las anteriores condiciones. Quien tal reconocimiento rechace, niega al Estado alemán y a los Estados miembros la posibilidad de desenvolverse en lo futuro sobre una base legal. La consecuencia sería la negación del Estado de Derecho y el caos político. Nadie necesitaría en adelante obedecer al gobierno, pudiendo, impunemente, oponer resistencia a sus disposiciones. Todas las autoridades ejercerían su actividad únicamente como órgano del poder político momentáneamente soberano. La jurisprudencia "en nombre" de este poder no es una fórmula vacía, sino que expresa adecuadamente la fuente de poder, de la cual deducen los tribunales su competencia jurisprudencial. Las decisiones judiciales son decisiones soberanas, que en ciertos casos necesitan de la ejecución forzosa; pero ésta

---

(20) Georg Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, en Heinrich Herrfahrdt, obra cit., p. 100.

(21) Gerhard Anschütz, Die Verfassung des deutschen Reiches vom 11 August 1919, Berlin, 1932, 14ª ed., 1ª parte, p. 7.

solamente está en condiciones de realizarla aquel órgano que se encuentre en posesión del poder de hecho" (22).

La Corte Suprema de la Argentina en un recurso de *habeas corpus* declaró legítima la detención del derrocado presidente Irigoyen, con la argumentación siguiente: "Que a las precedentes consideraciones no las afecta en su estructura legal y jurídica la circunstancia de que el decreto de estado de sitio y las medidas emergentes del mismo derivan su procedencia del gobierno *de facto* que ejerce el Poder Ejecutivo de la nación, pues esta Corte dejó establecido en su acuerdo de 10 de setiembre último, respecto de los funcionarios de hecho, que la doctrina constitucional e internacional se uniforma en el sentido de dar validez a sus actos cualquiera que pueda ser el vicio o deficiencia de sus nombramientos o de su elección, fundándose en razones de policía y de necesidad y con el fin de mantener protegido al público y a los individuos cuyos intereses puedan ser afectados, etc. Y que el gobierno provisional que acaba de constituirse en el país es un gobierno *de facto* cuyo título no puede ser judicialmente discutido con éxito por las personas, en cuanto ejercitan la función administrativa y política derivada de su posesión de la fuerza como resorte de orden y seguridad social" (23).

Los mencionados tribunales no han discutido la legitimidad del gobierno *de facto*. El poder de los tribunales depende del poder *de facto* y ellos reconocen a los nuevos gobiernos *de facto* en su propio interés, porque si no lo hicieran, dejarían de existir como tribunales. Si el nuevo gobierno es esencialmente opuesto en sus concepciones de derecho al anterior, la continuación de los mismos jueces en sus funciones puede ser perjudicial: perjudicial a la dignidad del juez si él se somete al ideario del nuevo orden; y perjudicial al nuevo orden si el juez hace una resistencia pasiva.

La historia de los tribunales franceses nos ofrece ejemplos en los cuales los jueces examinaron la legitimidad del gobierno *de facto*. En una sentencia del 8 de junio de 1871, la

---

(22) Heinrich Herrfahrdt, obra cit., p. 114.

(23) Fallos C. S. N., t. 158 (1930), p. 391.

Corte de Casación reconoció la validez de los decretos del gobierno de la Defensa Nacional, con la argumentación de que "este gobierno había asumido el ejercicio del poder ejecutivo y del poder legislativo, *sin oposición de la nación*" (24). En 1940, varios jueces de la Corte de Casación rehusaron el juramento de fe al gobierno del mariscal Pétain, por considerar su gobierno como ilegítimo, dando con aquel noble gesto el mayor prestigio al poder judicial francés.

El reconocimiento de los gobiernos *de facto* como detentadores legales del poder soberano no hace legítima la conquista del poder bajo el régimen de la constitución precedente; es más bien una capitulación del orden jurídico anterior ante la fuerza y los hechos cumplidos. Pero el reconocimiento jurídico del gobierno *de facto* tiene consecuencias de gran importancia.

Una vez pronunciado el reconocimiento del gobierno *de facto* por los tribunales del país, no es un robo si aquél dispone de los fondos que encuentre en el Tesoro Nacional. El gobierno de hecho es el agente del Estado, que dispone de derecho de estos fondos. Al revés el gobierno *de facto* debe asumir las obligaciones ya contraídas por gobiernos anteriores. Este principio se ha desarrollado en el derecho internacional público y ha sido sostenido con vigor por los Estados Unidos en los muchos casos de gobiernos *de facto* en la América latina. La importancia de la continuidad de los derechos y obligaciones del Estado y de la jurídicamente válida representación de éstos por un gobierno *de facto* tiene suma importancia en el interior del país. Los ciudadanos están obligados a obedecer a las órdenes del gobierno *de facto*, a pagar impuestos, etc. Pero pagan los impuestos con efecto liberatorio; los mismos impuestos no pueden ser pedidos luego por otro gobierno, aun cuando el gobierno *de facto* sea reemplazado por el anterior gobierno legítimo.

Pero hay más. El gobierno *de facto* no sólo es el agente del Estado para el ejercicio de los derechos y obligaciones del Estado ya existentes; el gobierno *de facto* puede crear nue-

---

(24) Citado por Herrfahrdt, p. 103.

vos derechos y nuevas obligaciones, no solamente en aplicación de leyes ya existentes: el gobierno *de facto* puede por decretos crear un nuevo derecho. Así el gobierno *de facto* es más que el poder ejecutivo de la nación, es al mismo tiempo poder legislativo.

Si se adopta la fórmula de Bunge, que el derecho es la fuerza, y si se considera al poder que dispone de las sanciones para hacer efectivas las leyes, como única fuente de derecho, el gobierno de hecho tiene un poder ilimitado en lo ejecutivo y en lo legislativo. El gobierno *de facto* puede derogar la constitución anterior y hasta promulgar una nueva constitución, tal como lo hizo Getulio Vargas en el Brasil en 1937.

Si se admite, como nosotros lo hacemos, un derecho existente por encima de la constitución, el gobierno de hecho está limitado por los principios de este derecho supraconstitucional. El principio más fundamental de este *summum ius*, es que el gobierno *de facto* debe someterse a la soberanía del pueblo; lo que significa que debe organizar elecciones libres. Las constituciones o leyes que hace un dictador apoyándose en la pretendida voluntad del pueblo, que resulta de un plebiscito falsificado o de un congreso de plenipotenciarios que debe su existencia a elecciones fraudulentas, sólo sirven para perpetuar al dictador en el mando, para dar al gobierno de hecho una apariencia de legitimidad, pero no corresponden al principio de la soberanía del pueblo y son más bien una violación de este principio.

Se dice que el gobierno *de facto* es soberano, porque no hay otro poder en el Estado que esté encima de él y que pueda contrarrestarlo; se habla de dictadura soberana. Pero el gobierno que sale de una revolución popular no tiene poderes sin límites. Está limitado por los fines de la revolución de establecer un nuevo régimen constitucional basado en la soberanía del pueblo.

Como el objeto regular del gobierno revolucionario es preparar y hacer posible una nueva constitución, debe someterse en primer lugar a los mismos principios que limitan el poder constituyente. Pues, según el concepto moderno de la soberanía, ni siquiera el propio constituyente tiene poderes ilimi-

tados. Según la vieja concepción de la soberanía, el constituyente puede hacerlo todo. Tomás Elorrieta y Artaza escribe en 1916: "El Estado moderno es soberano, o lo que es igual, en todo Estado hay un poder que no tiene límites jurídicos de ninguna clase, o sólo tiene límites jurídicos impuestos por sí mismo" (25). Según la concepción moderna, la soberanía tiene limitaciones. Antonio Goicoechea escribe en 1923: "La soberanía, considerada en su conjunto, sufre en la vida interior del Estado una limitación de orden moral que constituye un obstáculo poderoso opuesto a la libre acción de legisladores y gobernantes... Se trata de algo más positivo e inmediato que las limitaciones de orden moral impuestas al órgano de la soberanía por la conciencia individual o por sus opiniones propias, muchas veces reflejo del sentir colectivo. La posibilidad de que los deseos del soberano se traduzcan en reglas, descansa sobre la tácita conformidad de los súbditos, necesaria aun en el régimen despótico, e imposible de obtener cuando el mandatario destruye bases éticas esenciales en toda agrupación social, o altera hábitos inveterados, o simplemente contradice corrientes de pensamiento dominantes en ella" (26).

La opinión de Goicoechea se basa evidentemente en Dicey, quien distingue los límites externos y los límites internos de la soberanía. Los límites externos consisten para él en la certeza de que los súbditos del soberano o un gran número de ellos desobedecerán o resistirán a sus leyes; el gobierno más despótico depende de la opinión. Los límites internos consisten, según Dicey, en que el soberano se halla influido por las circunstancias en que vive, lo que comprende las opiniones morales del tiempo y de la sociedad a que pertenece (27).

---

(25) Tomás Elorrieta y Artaza, Tratado elemental de derecho político comparado, Madrid, 1916, p. 33.

(26) Antonio Goicoechea, El problema de las limitaciones de la soberanía en el derecho público contemporáneo, 2a. ed., Madrid, 1923, p. 13.

(27) Dicey, obra cit., p. 70.

Según Hauriou, los factores éticos e intencionales en que se apoya la democracia, no son puramente principios morales: "Son elementos imprescindibles del sistema jurídico; sin ellos no se concibe la posibilidad de un *derecho revolucionario* que adopta figura de *derecho intermediario* entre dos legalidades: derecho sin sanción legal, pero que está fundado en un sentimiento de justicia natural; el de hacerse justicia a sí mismo, cuando la justicia legal se ha mostrado impotente" (28).

La esencia de la teoría de Hauriou sobre el derecho revolucionario es que no es el gobierno *de facto* el que crea todo el derecho intermediario; hay principios eternos, es decir, no inmutables pero que duran más que la constitución escrita, a los cuales están sometidos los gobiernos revolucionarios: principios como la igualdad ante la ley, la irretroactividad de las leyes, por lo menos las penales, etc.

Los límites de la soberanía que el gobierno *de facto* comparte con el poder más alto del Estado, que es el poder constituyente, no son sus únicos límites. Como lograr un fin es la esencia del derecho y como el ejercicio de un derecho y la privación de la libertad de los ciudadanos, según los principios que están por encima de la constitución, sólo son admisibles para lograr un fin admitido, el gobierno revolucionario puede ejercer únicamente las facultades necesarias para lograr el fin de dar a la nación un nuevo régimen constitucional.

Como el fin del gobierno *de facto* debe ser crear un régimen basado en una nueva constitución, éste es necesariamente *provisional*, y no puede perpetuarse en el mando (29). Si

---

(28) Maurice Hauriou, Principios de derecho público y constitucional, Madrid, 1927; estudio preliminar del traductor Carlos Ruiz del Castillo, p. XXXVII.

(29) Mirkine Guetzevitch, en el Nº 10 (octubre de 1945) de "La République française" (Nueva-York), dice: "Un gobierno provisional nunca es un gobierno legítimo, porque si fuera legítimo no sería provisional. Es provisional porque, desaparecida la legalidad, el provisional ha reemplazado al legítimo".

comparamos los poderes legislativo y ejecutivo elegidos constitucionalmente con mandatarios del derecho privado, podemos comparar la actividad del gobierno revolucionario con la gestión de negocios del derecho civil (30). El *negotiorum gestor* actúa en ausencia del dueño según las presuntas intenciones de aquél y debe limitarse a medidas conservatorias sin hacer cambios que pueden esperar hasta que vuelva el dueño para dar sus instrucciones. Así mismo el gobierno provisional continúa los negocios del Estado, mantiene los servicios públicos hasta que los representantes del pueblo sean elegidos para determinar el nuevo rumbo de la política nacional.

Si se busca una analogía en el derecho público, la encontramos en el estado de sitio. En el estado de sitio, el poder ejecutivo tiene facultades extraordinarias: puede expedir decretos legislativos sin concurrencia del congreso y las garantías de libertad personal, de prensa y de palabra, etc., pueden suspenderse. Sin embargo, las facultades extraordinarias se conceden solamente porque la nación se encuentra en guerra o porque está turbado el orden interior, y sólo se permite la suspensión de garantías y la derogación de la legislación ordinaria cuando eso es necesario para el fin de ganar la guerra o de restablecer el orden público. Además, las medidas son provisionarias. La constitución de la provincia de Mérida de 1811 dice en su capítulo XII, art. 1º: "Las leyes dictadas en perjuicio de la libertad, propiedad y seguridad de los ciudadanos por el imperio de las circunstancias deben tenerse como provisionarias y no tienen fuerza sino por el tiempo limitado que exija la necesidad."

De la misma manera que en el estado de sitio las medidas extraordinarias son limitadas por el fin de restablecer el orden trastornado, en la revolución las medidas del gobierno revolucionario son limitadas por el fin de establecer un nuevo régimen constitucional. El gobierno revolucionario siempre tendrá enemigos y por eso podrá, para afianzar el orden, suspender las garantías de manera semejante a como lo haría el gobierno legal durante el estado de sitio, pero deberá al mis-

---

(30) Código Civil, art. 1173 a 1177.

mo tiempo tomar todas las medidas útiles para que la suspensión de las garantías no se prolongue indebidamente.

El constitucionalista alemán Carl Schmitt, en una monografía titulada "Desde los comienzos del concepto moderno de soberanía hasta la lucha de clases proletaria", publicada en 1921, dice: "Un mínimo de constitución siempre existe para el *pouvoir constituant*, pero como las condiciones exteriores para la actuación del poder constituyente todavía deben crearse, el contenido de la voluntad constituyente en la situación que justifica la dictadura revolucionaria, queda problemático. Por eso el poder dictatorial es soberano, pero únicamente como *transición*, y por su dependencia de la función que debe cumplir, la soberanía difiere enteramente de la de un monarca absoluto" (31).

Lógicamente el gobierno revolucionario cuyo fin es reemplazar una constitución inservible por una nueva constitución, no puede aplicar para la elaboración de ésta las reglas de reforma contenidas en la anterior. Si este procedimiento fuera apropiado, sería también superflua la revolución. Tampoco puede subsistir el poder legislativo de la vieja constitución, el cual, por mostrarse incapaz de ejecutar la voluntad de la mayoría del pueblo, hizo necesaria la revolución. (Hablamos aquí solamente de la verdadera revolución popular y no de los golpes de Estado). Así partes esenciales de la constitución anterior quedan sin vigor, pero no queda abolida la constitución entera. Con razón se ha mantenido que sólo estas disposiciones de la vieja constitución que son contrarias al fin de la revolución deben derogarse durante la existencia del gobierno *de facto*. Las disposiciones de la constitución que conciernen al funcionamiento de los servicios públicos, de la policía, del poder judicial, etc., quedan en vigencia si no son expresamente derogadas; y lo mismo se aplica a toda la legislación material.

En cuanto a la derogación de la legislación anterior, el gobierno revolucionario, por ser provisional, debe hacer los

---

(31) Carl Schmitt, *Die Diktatur von den Anfängen des modernen Souveränitätsgedankens bis zum proletarischen Klassenkampf*, Munich, 1921, p. 145.

cambios necesarios e inaplazables del derecho vigente, dejando a los nuevos poderes constituidos la función de crear un nuevo derecho. Autores alemanes han afirmado "que el poder revolucionario, como gobierno provisional, solamente está facultado para dictar disposiciones *de urgencia* y que no puede atribuirsele ninguna competencia legislativa. Un gobierno semejante sólo puede dictar leyes y decretos con fuerza de ley en tanto las condiciones de existencia del Estado reclaman incondicionalmente la intervención del poder legislativo" (32).

En un manifiesto dirigido en 1918 al Consejo de Comisarios del Pueblo de Alemania por los presidentes de los más altos tribunales y por las facultades de derecho de las universidades, se dice: "Reconocemos que allí donde un estado de necesidad pública exigiera una modificación inaplazable del derecho, en el interés bien entendido de la totalidad, no puede negarse, aun cuando se tratase de un poder político existente *únicamente de hecho*, la facultad de intervenir legislativamente. Discutimos, sin embargo, en todo caso, dicha atribución, cuando sin una necesidad económica o de otra especie, entre en actividad el poder político presente, *para asegurar los fines de los partidos políticos*, inmiscuyéndose con esto en los derechos de la futura asamblea nacional alemana y de los órganos normales de legislación creados por aquélla" (33).

Estas opiniones alemanas son quizás un poco estrechas; pero si se aplica la analogía con el estado de sitio como nosotros lo proponemos, llegamos a una restricción de las facultades del gobierno revolucionario, similar a la que se expresa en el mencionado manifiesto. El gobierno debe limitarse a los cambios necesarios.

Por último, el gobierno revolucionario está limitado de hecho por la opinión pública que se expresará en las elecciones a la asamblea constituyente. El gobierno sabrá que si hace cambios legislativos que no sean aprobados por la mayoría del pueblo, perderá las elecciones. El hecho de que el juez del gobierno sea el pueblo en la votación popular puede con-

---

(32) Heinrich Herrfahrdt, obra cit., p. 106.

(33) Ibidem, p. 114.

ducir al gobierno a tomar medidas demagógicas para ganar simpatías que no se justifican en el interés del Estado. Pero esto no es una particularidad del gobierno revolucionario, se encuentra el mismo defecto en todos los gobiernos democráticos. Ya lo hemos dicho en otra parte que el control que ejerce el pueblo por la votación no siempre es ideal; pero hemos dicho también, y lo repetimos aquí, que el control popular de los gobiernos es el mejor que se ha encontrado hasta ahora y que es muy superior al régimen dictatorial en que no hay límites a las arbitrariedades del gobernante, quien utiliza el tesoro público para distribuir favores a un pequeño grupo de adictos. El control del gobierno revolucionario por las elecciones venideras es el más efectivo de todos; porque ninguna sanción existe antes de las elecciones, cuando el gobierno *de facto* sobrepasa los límites inherentes a sus facultades, según los principios aquí desarrollados.

### 3º.—LA SITUACION JURIDICA DESPUES DE LA REUNION DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

Antes de que se reúna la Asamblea Constituyente, el gobierno de hecho es el único poder del Estado y tiene por eso poderes dictatoriales limitados sólo por las reglas no escritas de la constitución, que valen por encima de cada constitución concreta y como lo acabamos de exponer, limitados también por el fin del gobierno revolucionario. Una vez constituida la Asamblea constituyente, la situación es diferente. No existe todavía una constitución escrita, pero existe una asamblea elegida directamente por el pueblo, que por el hecho de ser elegida, representa la voluntad popular con más derecho que el gobierno *de facto* que debe su existencia a la fuerza. Pero esta asamblea tampoco tiene poderes ilimitados. Ella también está sometida a los principios supraconstitucionales de los cuales hemos hablado antes. El fin principal de la Asamblea constituyente es, como lo dice su nombre, establecer una constitución y dar así un fundamento constitucional a la futura vida del país. El redactor del proyecto de la constitución de Weimar, Hugo Preuss, declaró ante la Asamblea nacional ale-

mana de 1919: "Lo que la revolución ha creado debe recibir su ordenamiento y base legal por esta asamblea" (34).

La primera Asamblea constituyente de Francia ejerció al mismo tiempo el poder ejecutivo; la Constituyente francesa de 1848 delegó el poder ejecutivo en una comisión salida de su seno. En épocas más recientes se ha reconocido que las asambleas constituyentes no son aptas para ejercer el poder ejecutivo; en la época postrevolucionaria, cuando apenas se ha restablecido el orden, se necesita un gobierno fuerte. Por regla general, se conceden las facultades del Ejecutivo a la ya existente Junta revolucionaria de gobierno, pero no se debe olvidar que jurídicamente la Asamblea constituyente es soberana y puede confirmar el gobierno de hecho o nombrar otro gobierno. La Constituyente francesa de 1871 nombró a Thiers como jefe del poder ejecutivo con el decreto siguiente: "El Señor Thiers es nombrado jefe del poder ejecutivo de la República Francesa. Ejercerá sus funciones bajo la autoridad de la Asamblea nacional, con el concurso de los ministros de su elección y en calidad de presidente del gabinete". Thiers era así el agente comisionado de la Asamblea. Dominó, sin embargo, a la Asamblea por su prestigio personal y por sus constantes amenazas de dimitir.

En España la Asamblea constituyente de 1931 también confirmó el gobierno de hecho sin estar obligada a hacerlo. El decreto para la convocación de las Cortes constituyentes expedido por el gobierno provisional el 3 de junio de 1931 decía: "Art. 1º. Las cortes constituyentes, compuestas de una sola Cámara, elegida por sufragio popular directo, se reunirán, para la organización de la República, en el Palacio del Congreso, el día 14 del próximo julio. La Junta preparatoria de diputados electos se celebrará el día 13, a las diecinueve horas. Art. 2º. Las Cortes se declaran *investidas con el más amplio poder constituyente y legislativo*. Ante ellas, tan pronto queden constituidas, resignará sus poderes el Gobierno provisional de la República, y sea cual fuere el acuerdo de las Cortes, dará cuenta de sus actos. A las mismas corresponde-

---

(34) Johannes Mattern, *Principles of the constitutional jurisprudence of the German national republic*, Baltimore, 1928, p. 132.

rá, interín no esté en vigor la nueva Constitución, nombrar y separar libremente la persona que haya de ejercer, con la jefatura provisional del Estado, la presidencia del poder ejecutivo”.

El gobierno nombrado por la Asamblea constituyente lo es sin constitución y por eso todavía tiene un carácter provisional. Cuando en la Asamblea constituyente de España de 1931 la minoría agraria propuso que se eligiera un jefe de Estado distinto del gobierno, el jefe del gobierno Alcalá Zamora contestó que es un hecho inevitable el de mantener la provisionalidad de un gobierno mientras se debate la Constitución, y recordó el caso de Thiers. ¿Quién podrá aceptar una presidencia, dijo, sin conocer sus delimitaciones, y sin saber a qué constitución habría de prestar juramento? Sería árbitro de unos poderes, añadió, que no se han organizado, y cumplimiento de unas reglas que nadie le había dado (35).

En Alemania la ley del 10 de febrero de 1919 sobre el poder imperial provisional que prevé la elección de un presidente del imperio por la Asamblea nacional, se ha llamado “constitución provisional”. Según la constitución definitiva, la elección del presidente se hizo por el pueblo. Normalmente la Asamblea constituyente tiene también el poder legislativo, pero como su deber principal es la redacción de la constitución, y ésta probablemente creará un sistema bicameral, la Asamblea constituyente se limitará a dictar leyes urgentes e inaplazables. La Asamblea de Weimar que se reunió el 6 de febrero de 1919 lo estableció expresamente en la ya mencionada ley sobre el poder provisional del imperio alemán, de 10 de febrero cuyo § 1º dice: “La constituyente asamblea nacional alemana tiene la función de decidir la futura constitución y también otras leyes urgentes”. Por ley del 4 de marzo de 1919 se declararon en vigor las leyes del imperio ya existentes, incluso los decretos expedidos durante la revolución.

La Asamblea constituyente de Francia elegida en octubre de 1945 hace una excepción a la regla de que hasta la vi-

---

(35) Gonzalo del Castillo Alonso, Derecho político y constitucional comparado, 3a. ed., Barcelona, 1932, p. 365.

gencia de la nueva constitución, todo el poder soberano reside en la constituyente. De Gaulle insistió y logró que por votación popular fueran concedidos poderes limitados a la Asamblea constituyente en el sentido de que el Presidente del gobierno fuera elegido por la asamblea por un período de 7 meses, sin posibilidad legal de destitución. El plebiscito se hizo contra la oposición del partido radical-socialista, "oposición a toda forma, legal o de hecho, de poder personal o de dictadura".

Mirkiné Guetzevitch dice: "En las polémicas sobre la Asamblea consultiva, se ha evocado el peligro de atribuir a una asamblea única, antes de que se haya establecido el sistema bicameral, prerrogativas distintas de la preparación de la futura constitución. Ahora bien, todas las Asambleas constituyentes francesas, por más que preparen las constituciones, ejercían al mismo tiempo las funciones de un Parlamento ordinario. La Convención, la Asamblea de 1848, tanto como la de 1871, legislaban, ratificaban los tratados y, sobre todo, ejercían el control político del Ejecutivo" (36).

Lo repetimos, lo normal es que la Asamblea constituyente expida las leyes, en tanto que sean urgentes, y que el gobierno nombrado por la Asamblea tenga sólo las facultades del poder ejecutivo. Naturalmente, una situación de emergencia puede conducir la Asamblea a dar facultades extraordinarias al gobierno.

Para terminar, debemos agregar que el establecimiento de un régimen democrático necesita la participación activa del pueblo. Venezuela, como todos los países latinoamericanos, ha sufrido de la indiferencia del pueblo, no preparado a esta participación por la época colonial. "Ocurramos a las elecciones, dice Luis Sanojo, para obtener buenos diputados que examinen los actos del poder y que lleven la luz del análisis y de la discusión al caos de la administración pública. No nos arredren las tropelías del poder, que en medio de la paz, a pesar del abuso y demasías de los que quieren perpetuarse en

---

(36) Mirkiné Guetzevitch, artículo ya citado en "La République Française".

el mando, si logramos obtener una opinión robusta y decidida, los prevaricadores tendrán que sucumbir y dejar a ciudadanos más dignos los puestos públicos en que deshonran la patria. ¡Cosa rara! ¡Un país en que abunda el valor para los campos de batalla, no ha producido sino pusilanimidad y cobardía para los actos de la vida civil! Y con todo es para esto último para lo que más provechoso es el valor constante del republicano” (37).

Es verdad para toda Iberoamérica lo que escribe Eça de Queiroz con respecto a Portugal: “Hubo asimismo un tiempo en que todo el mal se atribuyó al gobierno... ¡Los gobiernos! Podían haber creado, es verdad, más artillería, más ambulancias; pero lo que no podían crear era un alma vigorosa al país. Habíamos caído en una indiferencia, en un escepticismo imbécil, en un desprecio de toda idea, en una repugnancia de todo esfuerzo, en una anulación de toda voluntad... El gobierno, la constitución, la misma constitución tan escarncida, nos había dado todo cuanto podía darnos: una libertad amplia. Era al amparo de esa libertad que la patria, la masa de los portugueses, tenían el deber de tornar a su país próspero, vivo, fuerte, digno de la independencia. ¡El gobierno! El país esperaba de él lo que debía sacar de sí mismo, pidiendo al gobierno que hiciese todo lo que a él mismo le competía hacer!... Quería que el gobierno le roturase las tierras, que el gobierno crease sus industrias, que el gobierno escribiese sus libros, que el gobierno le alimentase los hijos, que el gobierno le construyese sus edificios, que el gobierno le diese la idea de su Dios...”

---

(37) Luis Sanojo, obra cit., p. 287.

# **Constitución de los Estados Unidos de Venezuela**

**de 20 de julio de 1936, modificada por la "Reforma  
Parcial de la Constitución" de 5 de mayo de 1945**

# CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS DE VENEZUELA

DE 20 DE JULIO DE 1936, MODIFICADA POR LA "REFORMA  
PARCIAL DE LA CONSTITUCION" DE 5 DE MAYO DE 1945

---

Quando la numeración de los artículos del texto de 1945 difiere de la de 1936, el número de 1936 se indica en paréntesis; las modificaciones de 1945 que no son puramente redaccionales van en bastardilla; en cada caso de modificación, sea ésta sustancial o meramente redaccional, el texto derogado de 1936 se reproduce en nota.

EL CONGRESO  
DE LOS ESTADOS UNIDOS DE VENEZUELA,  
EN EL NOMBRE DE DIOS TODOPODEROSO

y en ejercicio de la facultad que le concede el artículo 126 del Pacto Federal vigente, decreta esta

## CONSTITUCION

### TITULO I

*La Nación Venezolana y su organización*

#### SECCION PRIMERA

*Territorio y División Política*

Artículo 1º.—La Nación Venezolana es la reunión de todos los venezolanos en un pacto de organización política con el nombre de Estados Unidos de Venezuela. Ella es para siempre irrevocablemente li-

bre e independiente de toda dominación o protección de potencia extranjera.

Artículo 2º.—El territorio de los Estados Unidos de Venezuela es el que antes de la transformación política de 1810, correspondía a la Capitanía General de Venezuela, con las modificaciones resultantes de los Tratados celebrados por la República. Este territorio no podrá ni en todo ni en parte ser jamás cedido, traspasado, arrendado ni en ninguna forma enajenado a Potencia extranjera, ni aún por tiempo limitado.

Artículo 3º.—El territorio nacional se divide, para los fines de la organización interior política de la República, en el de los Estados, el del Distrito Federal, el de los Territorios Federales y el de las Dependencias Federales.

Artículo 4º.—Los Estados son: Anzoátegui, Apure, Aragua, *Barrinas*\*, Bolívar, Carabobo, Cojedes, Falcón, Guárico, Lara, Mérida, Miranda, Monagas, Nueva Esparta, Portuguesa, Sucre, Táchira, Trujillo, Yaracuy y Zulia.

Artículo 5º.—Los límites generales de cada uno de los Estados son los que actualmente tienen determinados por los que a las antiguas Provincias señaló la Ley de 28 de abril de 1856, con las variaciones provenientes de la creación del Distrito Federal y de los Territorios y Dependencias Federales, más las introducidas por la Constitución Nacional de 5 de agosto de 1909 y las declaradas y convenidas posteriormente entre algunos Estados de la Unión.

Los Estados limítrofes pueden, mediante convenios que aprueben sus respectivas Legislaturas, modificar su común frontera haciéndose recíprocamente las compensaciones o cesiones de territorio que tengan a bien, o restituyéndose las que antes se hubieren hecho.

Artículo 6º.—El Distrito Federal será organizado por Ley especial y se compondrá de los Departamentos Libertador y Vargas. El primero lo forman la ciudad de Caracas, junto con sus Parroquias foráneas: El Recreo, El Valle, La Vega, Antimano y Macarao.

Y el segundo lo forman las Parroquias La Guaira, Maiquetía, Macuto, Caraballeda, Carayaca, Naiguatá y Caruao.

Deberá quedar a salvo en la Ley especial la acción política del Poder Federal, de modo que ésta no sea entrabada.

La Municipalidad del Distrito Federal, como todas las demás de la República, será completamente autónoma e independiente del Poder Federal en lo relativo a su régimen económico y administrativo y podrá establecer libremente su sistema rentístico, con sujeción a las limitaciones determinadas en el ordinal 3º del artículo 18 de esta Constitución.

\* Zamora (Redacción de 1936).

Artículo 7º.—La ciudad de Caracas es la capital de los Estados Unidos de Venezuela y el asiento del Gobierno Federal, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso b), atribución 23 del artículo 104 y en la atribución 24 del propio artículo.

Artículo 8º.—Los Territorios Federales son: el Amazonas y el Delta Amacuro. Se organizarán por leyes especiales, con los límites que respectivamente tienen en la actualidad.

Los límites de dichos Territorios y los del Distrito Federal con los Estados vecinos podrán ser modificados mediante Convenios que con los Gobiernos de éstos celebre el Poder Ejecutivo Federal y aprueben el Congreso Nacional y las Legislaturas de los respectivos Estados.

Artículo 9º.—Los Territorios Federales Amazonas y Delta-Amacuro y los demás que se crearen en lo adelante, pueden optar a la categoría de Estados siempre que reúnan estas condiciones:

1º.—Tener por lo menos la base de población requerida para la elección de un Diputado conforme a esta Constitución.

2º.—Comprobar ante el Congreso que están en capacidad para atender al servicio público en todos sus ramos y cubrir los gastos que éste requiera.

Artículo 10.—Son Dependencias Federales las islas venezolanas del Mar de las Antillas, excepto las de Margarita y Coche que constituyen el Estado Nueva Esparta. Estas Dependencias pueden ser elevadas a la categoría de Territorio Federal. El Gobierno y administración de dichas Dependencias corresponden directamente al Ejecutivo Federal.

Artículo 11.—Las controversias existentes entre los Estados por razón de sus límites, y las que en lo sucesivo surgieren por la misma causa, entre ellos o con el Distrito Federal o los Territorios Federales, serán decididas por la Corte Federal y de Casación, mediante el procedimiento que pauté la Ley.

## SECCION SEGUNDA

### *Bases de la Unión*

Artículo 12.—Los Estados enumerados en el artículo 4º forman la Unión Venezolana. Ellos reconocen recíprocamente sus autonomías; se declaran iguales en entidad política; conservan en toda su plenitud la soberanía no delegada en esta Constitución y declaran que el primer deber suyo y de la Federación es la conservación de la independencia y la integridad de la Nación. En consecuencia, los Estados jamás podrán romper la unidad nacional, ni se aliarán con Potencias extranjeras, ni solicitarán su protección, ni podrán cederles porción alguna de su territorio, sino que se defenderán y defenderán a la Federación de cualquier violencia que se intentare en daño de la Sobera-

nia Nacional. Asimismo se obligan a mantener el régimen y gobierno de la Unión y el de los mismos Estados sobre las bases fundamentales que se expresan en los artículos siguientes.

Artículo 13.—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.

Artículo 14.—Los Estados se dividirán en Distritos cuyas Municipalidades gozarán 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.

Artículo 15.—Los Estados convienen en reservar a la competencia del Poder Federal:

1º.—Todo lo relativo a la actuación internacional de los Estados Unidos de Venezuela como Nación soberana. Ni los Estados ni las Municipalidades podrán establecer ni cultivar relaciones políticas ni diplomáticas con otras Naciones.

2º.—Todo lo relativo a la Bandera, al Escudo de Armas, al Himno y a las fiestas nacionales; y a las condecoraciones y medallas honoríficas que otorgue la República.

3º.—La suprema vigilancia en pro de los intereses generales de la Nación Venezolana y de la conservación de la paz pública en todo el territorio nacional.

\* 4º.—La legislación que regirá en toda la República en materia civil, penal, mercantil y de procedimiento. La legislación reglamentaria de las garantías que otorga esta Constitución. Las leyes relativas a elecciones, registro público, naturalización, expulsión y admisión de extranjeros, expropiación por causa de utilidad pública *y social*; Bancos y demás instituciones de crédito; propiedad literaria, artística e industrial; sanidad humana, *animal y vegetal*; inmigración *y colonización, así como la legislación agraria*; conservación y fomento de la agricultura y la cría; conservación, fomento y aprovechamiento de los montes, las aguas y otras riquezas naturales del país; trabajo *y previsión social y a todas las demás materias que corresponden a la competencia federal conforme a los términos de esta Constitución.*

---

\* Redacción de 1936: 4º.—La legislación que regirá en toda la República en materia civil, mercantil, penal y de procedimiento. Las leyes relativas a las elecciones, Bancos, instituciones de crédito, previsión social, sanidad humana y veterinaria; conservación y fomento de la agricultura y la cría; conservación, fomento y aprovechamiento de los montes, las aguas y de las demás riquezas naturales del país; trabajo, marcas de fábrica, propiedad literaria, artística e industrial, registro público, expropiación por causa de utilidad pública, inmigración, naturalización, expulsión y admisión de extranjeros, y la legislación reglamentaria de las garantías que otorga esta Constitución.

5º.—La legislación relativa a las pesas y medidas que deben usarse en toda la República.

6º.—La suprema vigilancia en pro de la recta aplicación de las leyes nacionales en todo el territorio de la República.

\* 7º.—*Todo lo relativo a la administración de la justicia y al Ministerio Público en el territorio nacional de acuerdo con lo previsto en esta Constitución y en las Leyes.*

8º.—Todo lo relativo al Ejército, a la Armada y a la Aviación Militar.

Ni los Estados ni las Municipalidades podrán mantener otras fuerzas que las de su policía y guardia de cárceles, salvo las que organicen por orden del Gobierno Federal.

El Ejército se formará con el contingente que en proporción a su población se llame al servicio en cada uno de los Estados, el Distrito Federal y en los Territorios y Dependencias Federales, de conformidad con la Ley de Servicio Militar Obligatorio.

También podrán formar parte del Ejército Nacional, las milicias ciudadanas y los enganchados como voluntarios de conformidad con la Ley.

Todos los elementos de guerra que se hallen en el país o se introduzcan del extranjero pertenecen a la Nación.

9º.—La legislación sobre Instrucción Pública.

La instrucción primaria elemental es obligatoria, y la que se dé en Institutos Oficiales será gratuita.

10.—Todo lo relativo a la formación del Censo y a la estadística nacionales, conforme a la Ley.

Para todos los actos en que sea menester tomar como base la población, así de la Nación como de los Estados, del Distrito Federal y de los Territorios Federales, servirá de norma el último Censo de la República aprobado por el Congreso.

El Censo Nacional se hará en las oportunidades que señale la Ley.

11.—Todo lo relativo a la moneda venezolana, cuyo tipo, valor, ley, peso y acuñación fijarán exclusivamente las leyes nacionales, y a la circulación de la moneda extranjera.

---

\* Redacción de 1936: 7º.—La administración de la justicia por órgano de la Corte Federal y de Casación en los asuntos que son de la competencia de ésta, según la presente Constitución y su respectiva Ley Orgánica; de los Tribunales ordinarios en el Distrito Federal y en los Territorios y Dependencias Federales; y por órgano de los Tribunales Federales, que podrán actuar en los Estados en los juicios en que sea parte la Nación Venezolana, en los procesos militares, en los referentes a tierras baldías, minas y salinas, en los procesos fiscales relativos a impuestos federales y en los demás casos que determine la Ley. Esta puede atribuirle a los Tribunales de los Estados las funciones de Tribunales Federales, en los casos que ella indique.

12.—Todo lo relativo al transporte terrestre, a la navegación aérea, marítima, fluvial y lacustre, y a los muelles y las obras para desembarque en los puertos.

No podrá restringirse con impuestos o privilegios la navegación de los ríos y demás aguas navegables que no hayan exigido para ello obras especiales.

13.—Todo lo relativo al régimen de Aduanas para el cobro de derechos de importación, los cuales percibirá íntegramente el Fisco Nacional, lo mismo que los de tránsito de mercancías que pasen para el extranjero viniendo también del extranjero.

En las Aduanas seguirá cobrándose además, mientras no la elimine la Ley, la contribución actualmente denominada Impuesto Territorial, que ingresará al Tesoro Nacional.

La exportación es libre, salvo las limitaciones que exijan el orden público o los intereses de la Nación.

Todo lo demás concerniente a esta materia estará regido por Leyes Nacionales.

14.—Todo lo relativo a Correos, Telégrafos, Teléfonos y Comunicaciones Inalámbricas.

15.—Todo lo relativo a la organización y régimen del Distrito Federal y de los Territorios y Dependencias Federales.

16.—Todo lo relativo a la apertura y conservación de los caminos nacionales, esto es, los que atraviesan un Estado o el Distrito Federal o un Territorio Federal y salen de sus Límites; los cables aéreos de tracción y las vías férreas, aunque estén dentro de los límites de un Estado, salvo que se trate de tranvías o cables de tracción urbanos, cuya concesión y reglamentación compete a las respectivas Municipalidades.

17.—Todo lo relativo a la organización, cobro e inversión de los impuestos de estampillas o timbres fiscales, cigarrillos, tabaco, registro, herencias, fósforos, aguardientes y licores y los demás que con el carácter de impuestos nacionales estableciere la Ley.

18.—Todo lo relativo a las salinas, a las tierras baldías, a los productos de éstas, a los ostrales de perlas y a las minas. Cada Estado conserva la propiedad de dichos bienes respecto a los que se encuentren en su jurisdicción, pero la administración de todos ellos correrá a cargo del Ejecutivo Federal, que la ejercerá conforme lo determinan las respectivas Leyes. En éstas se establecerá que las salinas son inalienables; que las concesiones mineras serán temporales y que los terrenos baldíos pueden venderse, arrendarse y darse en adjudicación gratuita por el Ejecutivo Federal, según en las mismas leyes se pauten, en las cuales se establecerá para estos casos, el derecho de preferencia en favor de los ocupantes.

Los baldíos existentes en las islas marítimas, fluviales y lacustres no podrán enajenarse, y su aprovechamiento sólo podrá concederse en forma que no envuelva, ni directa ni indirectamente, la transferencia de la propiedad de la tierra.

La Renta de Salinas, Perlas, Minas y Tierras Baldías, inclusive el producto de la venta de estas últimas, ingresará al Tesoro Nacional.

19.—Lo relativo, en todo el territorio de la Nación, a las obras públicas que sean necesarias, sin que esto coarte el derecho de los Estados y Municipalidades a emprender por su cuenta las que tengan a bien.

20.—Por último, cualquiera otra materia que la presente Constitución atribuya a alguno de los Poderes que integran el Gobierno Federal y que no haya sido enunciada en este artículo.

Artículo 16.—Los Estados se obligan a cumplir y hacer cumplir y a ejecutar la Constitución y las Leyes de la Unión y los Decretos, Ordenes y Resoluciones que los Poderes Federales expidieren en uso de sus atribuciones y facultades legales, en las materias de la competencia federal enumeradas en el artículo precedente.

Artículo 17.—Es de competencia de los Estados:

\* 1º.—Dictar su Constitución y las Leyes Orgánicas de sus Poderes Públicos, conforme a los principios de este Pacto Fundamental.

*Las Constituciones y leyes de los Estados podrán establecer las condiciones requeridas para ser elegido Diputado a una Asamblea Legislativa o Miembro de un Concejo Municipal, así como el periodo correspondiente para el cual se harán las elecciones, pero tanto estas elecciones como las de Senadores y Diputados al Congreso Nacional se harán en la forma establecida en la legislación federal sobre la materia.*

Es facultativo de los Estados conservar sus nombres actuales o cambiarlos.

2º.—Elegir sus Poderes Públicos conforme a sus Constituciones y Leyes, sin perjuicio de que en las Constituciones de los Estados que así lo decidan, se deleguen al Presidente de la República determinadas facultades.

\*\* 3º.—Organizar sus rentas que serán:

---

\* Redacción de 1936: 1º.—Dictar su Constitución y las Leyes Orgánicas de sus Poderes Públicos, conforme a los principios de este Pacto Fundamental; debiendo hacerse el nombramiento de los Concejos Municipales y Asambleas Legislativas, de conformidad con las Leyes Federales de Elecciones. Los Diputados al Congreso Nacional se elegirán según lo pautado en el artículo 55 de esta Constitución.

Es facultativo de los Estados conservar sus nombres actuales o cambiarlos.

\*\* 4º, Redacción 1936. Se eliminó el ordinal 3º siguiente: 3º—Administrar la justicia con arreglo a la Ley por medio de sus Tribunales, en sus respectivos territorios, en todos los procesos civiles, mercantiles y penales que en ellos ocurran, salvo aquellos cuyo conocimiento estuviere reservado, según esta Constitución, a los Jueces Federales.

Los fallos de los Tribunales de los Estados sólo estarán sujetos a la revisión de la Corte Federal y de Casación, mediante los recursos que establezca la Ley y con los efectos que élla pauté.

1).—El Situado Constitucional formado por una suma que se incluirá anualmente en el respectivo Presupuesto General de Gastos Públicos de la Nación, equivalente al veinte por ciento del total de ingresos por Rentas, tomando como base para cada año económico, el total de dichos ingresos en el año civil inmediatamente anterior. La suma así fijada se distribuirá entre todos los Estados, el Distrito Federal y los Territorios Federales, proporcionalmente a su población.

2).—El impuesto del papel sellado, no pudiendo exigir el empleo de éste en los documentos relativos a la liquidación y pago de los impuestos nacionales, ni con el fin de hacer efectivos de hecho, mediante su uso, las contribuciones que esta Constitución les prohíbe imponer.

3).—Los impuestos y demás contribuciones que establezcan sus Asambleas Legislativas, con las restricciones siguientes:

a).—Los Estados no pueden crear Aduanas, pues no habrá sino las nacionales, ni pueden cobrar impuestos de importación ni de exportación, ni de tránsito sobre mercancías extranjeras de paso para territorio extranjero; ni sobre las demás materias rentísticas que constituyen impuestos federales; ni sobre aquellas que sean de la competencia municipal, según el artículo 18.

b).—No pueden pechar el tránsito de ganados, artefactos o productos de otros Estados, ni las cosas, cualquiera que sea su procedencia, que pasen para otro Estado.

c).—No pueden pechar los frutos, artefactos, productos u otra clase de mercancías nacionales o extranjeras, antes de ofrecerse al consumo; ni prohibir el consumo de las cosas que se produzcan fuera del Estado, ni gravarlos con impuestos diferentes de los que se paguen por el de las mismas cosas cuando sean producidas en la localidad.

d).—No pueden exigir para el cobro de sus impuestos la intervención de la administración fiscal federal, sin perjuicio de que puedan exigir de ella los datos e informes que juzguen necesarios para el establecimiento, inspección o fiscalización de sus impuestos.

e).—No pueden crear impuestos pagaderos en trabajo personal, ni en su equivalente en dinero.

f).—No podrán crearse impuestos o contribuciones de ninguna especie sobre el ganado en general en pie, ni sobre sus productos o subproductos.

4).—El ejercicio de todos los demás derechos correspondientes a su categoría de entidades autónomas, que se han reservado conforme al artículo 12 de la presente Constitución.

**Artículo 18.**—Es de la competencia de las Municipalidades:

1º.—Organizar sus servicios de policía, abastos, cementerios, ornamentación municipal, arquitectura civil, alumbrado público, acue-

ductos, tranvías urbanos y demás de carácter municipal. Organizar servicios de vigilancia y de lucha contra el analfabetismo con sujeción a las leyes, disposiciones y reglamentos federales de instrucción. El servicio de higiene lo harán sujetándose a las leyes y reglamentos federales sobre sanidad, y bajo la inspección del servicio sanitario federal.

2º.—Administrar sus Ejidos y terrenos propios, sin que puedan enajenarlos salvo para construcciones.

3º.—Organizar sus Rentas, con las restricciones enumeradas en el párrafo 3º, número 3 del artículo 17. Los productos de la agricultura, la cria 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.

\* Artículo 19.—Los Estados y las Municipalidades darán entera fe a los actos públicos y de procedimiento judicial emanados de las autoridades federales y a los actos públicos de los otros Estados y *Municipalidades*, y harán que se cumplan y ejecuten.

Artículo 20.—Sin perjuicio de requerir los servicios de los Poderes de los Estados en todos los casos en que deben prestar su cooperación al Gobierno Federal, éste podrá tener en el territorio de aquéllos los funcionarios y empleados federales necesarios y los Oficiales, soldados y empleados del Ejército Nacional.

Los Jefes de fuerzas y los demás empleados federales en los Estados sólo tendrán jurisdicción en lo relativo a sus respectivos destinos, sin ningún fuero ni privilegios que los diferencie de los demás ciudadanos residentes en el respectivo Estado, pero éste no les podrá imponer deberes que sean incompatibles con el servicio federal que les esté encomendado.

Artículo 21.—El Gobierno Federal podrá erigir en el territorio de los Estados, los fuertes, muelles, almacenes, astilleros, aerodromos, penitenciarias, estaciones de cuarentenas y demás obras necesarias para la administración federal.

Artículo 22.—Los Estados no permitirán en su territorio enganches o levas que puedan tener por objeto atacar la paz, la libertad o independencia de otras naciones ni perturbar la paz interna de la República.

Artículo 23.—Tampoco podrán los Estados declararse ni hacerse la guerra en ningún caso, debiendo siempre guardar estricta neutralidad en las disensiones que ocurran entre otros Estados, mientras no sean requeridas a obrar por el Gobierno Federal, al cual deben prestar su cooperación en las medidas que dicte para el restablecimiento de la paz.

---

\* Redacción de 1936: Artículo 19.—Los Estados y las Municipalidades darán entera fe a los actos públicos y de procedimiento judicial emanados de las autoridades federales, de los otros Estados o del Distrito Federal, y harán que se cumplan y ejecuten.

Artículo 24.—Ni los Estados ni las Municipalidades podrán negociar empréstitos en el extranjero, y en los contratos que celebren regirá lo dispuesto en el artículo 50 de esta Constitución.

Artículo 25.—Los Estados pueden unirse, dos o más, para formar un solo Estado, pero conservando siempre la libertad de recuperar su autonomía. En uno y otro caso se participará al Ejecutivo Federal, al Congreso y a los otros Estados.

Artículo 26.—En todos los actos públicos y documentos oficiales de la Nación, de los Estados, del Distrito Federal, Territorios Federales, Dependencias Federales y Municipalidades, además de la fecha del calendario, se citarán la de la Independencia, a contar del 19 de abril de 1810 y la de la Federación del 20 de febrero de 1859.

## TITULO II

### *De los venezolanos y sus deberes y derechos*

Artículo 27.—La nacionalidad venezolana se tiene por el nacimiento y se adquiere por la naturalización.

Artículo 28.—Son venezolanos por nacimiento:

1º.—Todos los nacidos en el territorio de la República.

2º.—Los hijos de padres venezolanos, cualquiera que sea el lugar de su nacimiento.

Artículo 29.—Son venezolanos por naturalización:

1º.—Los hijos mayores de edad, de padre o madre venezolanos por naturalización, nacidos fuera del territorio de la República, si vienen a domiciliarse en el país y manifestaren su voluntad de ser venezolanos.

2º.—Los nacidos o que nazcan en España o en las Repúblicas ibero-americanas, siempre que hayan fijado su residencia en el territorio de la República y manifestado su voluntad de ser venezolanos y llenado los requisitos de la Ley de la materia.

3º.—Los extranjeros que hayan obtenido o que obtuvieren carta de naturaleza conforme a la Ley.

4º.—La extranjera casada con venezolano, mientras subsista el matrimonio, y cuando disuelto éste y durante el año siguiente a la disolución, manifieste y sea aceptada su voluntad de continuar siendo venezolana.

Artículo 30.—Las manifestaciones de voluntad a que se refieren los números 1º, 2º, y 4º del artículo anterior deben hacerse ante el Registrador Principal de la respectiva jurisdicción en que el interesado establezca su domicilio, y aquél al recibirlas, las extenderá en el Protocolo respectivo y enviará copia de ellas con los recaudos necesarios al Ejecutivo Federal y encontrándolos conformes ordenará su publicación en la *Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela*, previos los trámites que establezca la Ley. Cuando el interesado se encon-

trare en el extranjero, la manifestación mencionada se hará ante el Representante Diplomático o Consular de la República, quienes las remitirán al Ministro de Relaciones Exteriores, para su debida protocolización y publicación.

La nacionalidad no se considerará adquirida mientras no se verifique la expresada publicación.

Artículo 31.—Los venezolanos tienen el deber de defender la Patria y de cumplir y obedecer la Constitución y Leyes de la República, y los Decretos, Ordenes y Resoluciones que para su ejecución dicten conforme a sus atribuciones, los Poderes Públicos.

No podrán comprometerse a servir contra Venezuela y si lo hicieren serán castigados como traidores a la Patria.

Artículo 32.—La Nación garantiza a los venezolanos:

1º.—La inviolabilidad de la vida, sin que por ninguna Ley ni por mandato de ninguna autoridad pueda establecerse ni aplicarse la pena de muerte.

\* 2º.—La propiedad, que es inviolable, estando sujeta a las contribuciones *y a las restricciones y obligaciones que establezca la ley por razones de interés público o social. Puede la Ley, inclusive, establecer prohibiciones especiales para la adquisición, transferencia, uso y disfrute de determinadas clases de propiedad, sea por su naturaleza, por su condición, o por su situación en el territorio nacional.*

---

\* Redacción de 1936: 2º.—La propiedad, que es inviolable, estando sujeta únicamente a las contribuciones legales. Sólo por causa de utilidad pública o social, mediante juicio contradictorio e indemnización previa, podrá ser declarada la expropiación de ella, de conformidad con la Ley. Los propietarios estarán obligados a observar las disposiciones sobre Higiene Pública, conservación de bosques y aguas y otras semejantes que establezcan las leyes en beneficio de la comunidad.

La Ley puede, por razón 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. La Nación favorecerá la conservación y difusión de la mediana y de la pequeña propiedad rural; y podrá, mediante los trámites legales y previa indemnización, expropiar tierras no explotadas de dominio privado, para dividir las o para enajenarlas en las condiciones que fije la Ley.

No se decretarán ni llevarán a cabo confiscaciones de bienes, salvo en los casos siguientes:

1º.—Como medida de represalias en guerra internacional, contra los nacionales del país con el cual se estuviere en guerra, si éste hubiere decretado previamente la confiscación de los bienes de los venezolanos.

2º.—Como medida de interés general para reintegrar al Tesoro Nacional las cantidades extraídas por los funcionarios públicos que hayan ejercido los cargos de Presidente de la República, de Ministros del Despacho y de Gobernador del Distrito Federal y de los Territorios Federales, cuando hayan incurrido, a juicio del Congreso Nacional, en delitos contra la Cosa Pública y contra la propiedad. La decisión a que se refiere este párrafo se tomará en Congreso en sesiones ordinarias o extraordinarias por mayoría absoluta y deben ser aprobadas por las dos terceras partes de las Asambleas Legislativas de los Estados, en la misma forma. La medida abarcará la totalidad de los bienes de los funcionarios y de su herencia y se efectuará de conformidad con las reglas que establezca la Ley especial que al efecto se dicte; y se aplicará retroactivamente a los funcionarios enumerados que hayan actuado durante los dos últimos períodos presidenciales. En los casos en que se dicte el reintegro extraordinario

De conformidad con la ley, sólo por causa de utilidad pública o social, mediante indemnización previa y juicio contradictorio, podrá ser declarada la expropiación de la propiedad o de algún derecho.

*No se decretarán ni se llevarán a cabo confiscaciones de bienes sino contra los extranjeros y únicamente en caso de conflicto internacional con su país.*

3º.—La inviolabilidad de la correspondencia en todas sus formas, y la de los demás papeles particulares, que sólo podrán ser ocupados por disposición de la autoridad judicial competente y con las formalidades que establezcan las leyes, pero guardándose siempre el secreto respecto de lo doméstico y privado que no tenga relación con el juicio que se ventila.

Los libros y documentos de los comerciantes e industriales quedan sujetos, de conformidad con las Leyes o sus Reglamentos, a las funciones de inspección o fiscalización por parte de los funcionarios correspondientes.

4º.—La inviolabilidad del hogar doméstico, que no podrá ser allanado sino para impedir la perpetración o consumación de un delito, o para cumplir las decisiones que, de acuerdo con la Ley, dicten los Tribunales de Justicia en los procesos de que conozcan. También estará sujeto a visitas sanitarias conforme a la Ley.

5º.—La libertad personal y por ella:

a).—Queda abolido el reclutamiento forzoso para el servicio de las armas, el cual debe prestarse conforme lo disponga la Ley.

b).—Queda proscrita para siempre la esclavitud y serán libres los esclavos que pisen el territorio de la República.

c).—Todos tienen el derecho de hacer lo que no perjudique a otro, y nadie estará obligado a hacer lo que no estuviere legalmente ordenado, ni impedido de ejecutar lo que la Ley no prohíbe.

\* 6º.—La libertad de pensamiento, manifestado de palabra, por escrito o por medio de la imprenta u otros medios de publicidad, pero quedan sujetas a pena, conforme lo determina la ley las expresiones que constituyan injuria, calumnia, difamación, ultraje o instigación a delinquir. No es permitido el anonimato, ni se permite ninguna propaganda de guerra, ni encaminada a subvertir el orden político o social.

---

a que se refiere el párrafo anterior, las reclamaciones propuestas por particulares contra el funcionario o particular afectado por el reintegro o su herencia, serán cubiertas con la cuota prudencial de bienes que en cada caso fije el Congreso Nacional al dictar la medida, y se sustanciarán y decidirán conforme al procedimiento especial que pauté la Ley a que se ha hecho referencia.

Las Asambleas Legislativas de los Estados podrán insertar en sus respectivas Constituciones esta medida a sus Presidentes y Secretarios Generales.

\* Redacción de 1936: 6º.—La libertad del pensamiento, manifestado de palabra, por escrito o por medio de la imprenta, u otros medios de publicidad, pero quedan sujetas a pena, conforme lo determine la Ley, las expresiones que constituyan injuria, calumnia, difamación,

7º.—La libertad de transitar, cambiar de domicilio, ausentarse de la República y volver a ella, observando las formalidades legales; la de llevar y traer sus bienes al país, salvo las limitaciones que exija el orden público y los intereses de la Nación.

8º.—La libertad del trabajo y de las industrias. En consecuencia, no podrán concederse monopolios para el ejercicio exclusivo de ninguna industria. Se otorgarán, conforme a la Ley, los privilegios temporales relativos a la propiedad intelectual, patentes de invención y marcas de fábrica, y los que se acuerden, también conforme a la Ley y por tiempo determinado, para el establecimiento y la explotación de ferrocarriles, empresas de navegación aérea, canalización, tranvías, fuerza hidráulica, líneas telefónicas o telegráficas y sistema de comunicación inalámbrica, cuando tales obras se lleven a cabo o se instalen a costa del concesionario, sin garantizarles proventos ni subvenir las la Nación ni los Estados.

La Ley dispondrá lo necesario para la mayor eficacia y estímulo del trabajo, organizándolo adecuadamente y estableciendo la protección especial que deberá dispensarse a los obreros y trabajadores, para proveer al mejoramiento de su condición física, moral e intelectual, y al incremento de la población.

El Estado promoverá el amparo de la producción y establecerá las condiciones del trabajo en la ciudad y en el campo, teniendo en vista la protección social del obrero y del jornalero y los intereses económicos del país.

La República tendrá un Consejo de Economía Nacional, constituido por representantes de la población productora y de la consumidora, del capital y del trabajo, y de las profesiones liberales. El Poder Ejecutivo determinará sus funciones y organización.

La legislación del trabajo observará los siguientes preceptos, además de otros que concurren a mejorar las condiciones del obrero o trabajador:

- 1º.—Reposo semanal, de preferencia los domingos;
- 2º.—Vacaciones anuales, remuneradas;

Para los efectos de estos preceptos no se distinguirá entre el trabajo manual y el intelectual o técnico.

ultraje o instigación a delinquir. No es permitido el anonimato, ni se permite ninguna propaganda de guerra ni encaminada a subvertir el orden político o social.

Se consideran contrarias a la independencia, a la forma política y a la paz social de la Nación, las doctrinas comunista y anarquista; y los que las proclamen, propaguen o practiquen, serán considerados como traidores a la Patria y castigados conforme a las leyes.

Podrá en todo tiempo el Ejecutivo Federal, hállese o no suspendidas las garantías constitucionales, impedir la entrada al territorio de la República o expulsarlos de él, por el plazo de seis meses a un año si se tratare de nacionales o por tiempo indefinido si se tratare de extranjeros, a los individuos afiliados a cualquiera de las doctrinas antedichas, cuando considerare que su entrada al territorio de la República o su permanencia en él pueda ser peligrosa o perjudicial para el orden público o la tranquilidad social.

3º.—La Nación fomentará la enseñanza técnica de los obreros.

La Nación fomentará la inmigración europea y promoverá, en cooperación con los Gobiernos de los Estados y las Municipalidades, la organización de Colonias Agrícolas. El trabajo agrícola será objeto de reglamentación especial del Poder Ejecutivo. El Estado tratará de fijar al jornalero en el campo, cuidará de su educación rural y asegurará al trabajador venezolano la preferencia en la colonización y aprovechamiento de las tierras nacionales.

La Nación favorecerá un régimen de participación de los empleados y trabajadores en los beneficios de las empresas y fomentará el ahorro entre los mismos.

\* 9º.—La libertad de industria y la de trabajo no tendrán más limitaciones que las que impongan el interés público o las buenas costumbres. El Poder Federal queda facultado para gravar ciertas especies con el objeto de crear rentas al Erario, reservarse el ejercicio de determinadas industrias para asegurar los servicios públicos y la defensa y crédito de la Nación *y dictar en circunstancias extraordinarias las medidas de orden económico que fueren necesarias para racionalizar y regular la producción, circulación y consumo de la riqueza.*

10.—Las profesiones que requieren título, no podrán ejercerse sin poseerlo y llenar las formalidades que la Ley exige.

11.—La libertad de reunión sin armas, pública o privadamente, y sin comprometer el orden público, sin que puedan las autoridades ejercer acto alguno de coacción; y la libertad de asociación, quedando ésta sometida a las restricciones y prohibiciones que establezcan las leyes. La Ley reglamentará el ejercicio del derecho de reunión.

12.—La libertad de petición ante cualquier funcionario público o Corporación oficial, con derecho a obtener oportuna respuesta.

13.—El derecho de acusar ante los Tribunales competentes a los funcionarios que incurran en quebrantamiento de sus deberes.

\*\* 14.—El derecho de sufragio en los términos que se expresan a continuación:

a) Los venezolanos varones, mayores de 21 años que sepan leer y escribir y que no estén sujetos a interdicción ni a condena penal que envuelva la inhabilitación política, son aptos para elegir y ser elegidos,

---

\* Redacción de 1936: 9º.—La libertad de industria y la de trabajo no tendrán más limitaciones que las que impongan el interés público o las buenas costumbres. Sin embargo, el Poder Federal queda facultado para gravar ciertas especies con el objeto de crear rentas al Erario, y reservarse el ejercicio de determinadas industrias para asegurar los servicios públicos y la defensa y crédito de la Nación.

\*\* 14.—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 a condena penal que envuelva la inhabilitación política, son aptos para elegir y ser elegidos, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y las que deriven de las condiciones especiales de competencia o capacidad que para el ejercicio de determinados cargos requieran las leyes.

sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y las que deriven de las condiciones especiales de competencia o capacidad que para el ejercicio de determinados cargos requieran las leyes.

b) *Las mujeres venezolanas que reúnan las condiciones que se requieren para el ejercicio del sufragio, según el aparte que antecede, gozan del derecho de sufragio, activo y pasivo, para la formación de los Concejos Municipales.*

15.—La libertad de enseñanza.

La educación moral y cívica del niño es obligatoria, y se inspirará necesariamente, en el engrandecimiento nacional y la solidaridad humana. Habrá, por lo menos, una Escuela en toda localidad cuya población escolar no sea menor de treinta alumnos. .

16.—La libertad religiosa, bajo la suprema inspección de todos los cultos por el Ejecutivo Federal con arreglo a las leyes y quedando siempre a salvo el derecho de Patronato Eclesiástico que tiene la República.

17.—La seguridad individual, y por ella:

a).—Ningún ciudadano podrá ser preso ni arrestado por deudas, que no provengan de delitos.

\* b).—Ni ser juzgado por Tribunales o Comisiones especialmente creados, sino por sus jueces naturales y en virtud de ley preexistente.

c).—Ni ser preso o detenido sin que preceda información sumaria de haberse cometido un hecho punible que merezca pena corporal y orden escrita del funcionario que decreta la detención, con expresión del motivo que la causa, a menos que sea sorprendido infraganti. El sumario no podrá en ningún caso, prolongarse por más de treinta días después de la detención.

d).—Ni ser incomunicado.

e).—Ni ser obligado a prestar juramento ni a sufrir interrogatorio en causa criminal contra si mismo, ni contra sus ascendientes, o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, ni contra el cónyuge.

f).—Ni continuar en detención si mediante decisión judicial firme hubieren quedado destruidos los fundamentos que la motivaron, ni después de prestada fianza suficiente en los casos en que, pendiente todavía el proceso, permita la ley libertad bajo fianza.

g).—Ni ser condenado a sufrir pena en materia criminal sino después de haber sido notificado personalmente de los cargos y oído en la forma que indique la ley.

h).—Ni ser condenado a pena corporal por más de veinte años ni a penas infamantes. Tampoco habrá penas perpetuas aunque no sean corporales.

---

\* Redacción de 1936: b).—Ni ser juzgado por Tribunales o Comisiones especialmente creados, sino por sus jueces naturales y en virtud de ley preexistente, salvo lo establecido en la garantía 2ª de este artículo.

i).—Ni ser juzgado otra vez por los mismos hechos punibles que motivaron anteriores enjuiciamientos.

j).—Ni continuar privado de la libertad por motivos políticos, restablecido que sea el orden, a menos que se trate del cumplimiento de una pena ya impuesta.

18.—La igualdad en virtud de la cual:

a).—Todos serán juzgados por las mismas leyes, gozarán por igual de la protección de éstas en todo el territorio de la Nación y estarán sometidos a los mismos deberes, servicios y contribuciones, no pudiendo concederse exoneraciones de éstas sino en los casos en que la ley las permita.

b).—No se concederán títulos de nobleza, ni distinciones hereditarias, ni empleos u oficios cuyos sueldos o emolumentos duren más tiempo que el servicio.

c).—No se dará otro tratamiento oficial que el de ciudadano y usted, salvo las fórmulas diplomáticas.

\* Artículo 33.—*Todos los venezolanos, sin distinción de sexo, son aptos para el ejercicio de cargos públicos de nombramiento siempre que no estén sujetos a interdicción ni condena penal que envuelva inhabilitación política y dentro de las condiciones exigidas por la Ley.*

\*\* Artículo 34. (*art. 33 de 1936*).—La enunciación de derechos expresada en los dos artículos que anteceden no debe entenderse como una negación de cualesquiera otros que puedan corresponder a los venezolanos y que no estén comprendidos en ella.

Artículo 35. (*art. 34 de 1936*).—Ninguna Ley Federal, ni las Constituciones o Leyes de los Estados, ni las Ordenanzas Municipales, ni Reglamento alguno, podrán menoscabar ni dañar los derechos garantizados a los ciudadanos. Las que esto hicieren serán nulas, y así lo declarará la Corte Federal y de Casación.

Artículo 36. (*art. 35 de 1936*).—Los que expidieren, firmaren, ejecutaren o mandaren a ejecutar Decretos, Ordenanzas o Resoluciones que violen cualesquiera de los derechos garantizados a los ciudadanos, son culpables, y serán castigados conforme a la ley, salvo que se trate de las medidas dirigidas a la defensa de la República o a la conservación o restablecimiento de la paz, dictadas por funcionarios públicos competentes, en su carácter oficial, en los casos previstos en el artículo siguiente.

Artículo 37. (*art. 36 de 1936*).—Cuando la República se hallare envuelta en guerra internacional o estallare en su seno la guerra civil o exista peligro de que una u otra ocurran, de epidemia o de cualquiera

\* Este artículo es nuevo en la Redacción de 1945.

\*\* En 1936 el actual art. 34 estaba redactado así: Artículo 33.—La precedente enunciación de derechos no debe entenderse como una negación de cualesquiera otros que puedan corresponder a los ciudadanos y no estén comprendidos en ella.

otra calamidad pública, o cuando por cualquiera otra circunstancia lo exija la defensa, la paz o seguridad de la Nación o de sus instituciones o forma de gobierno, el Presidente de la República en Consejo de Ministros, podrá, por un Decreto, restringir o suspender, en todo o parte del territorio nacional, el ejercicio de las garantías ciudadanas, con excepción, en todo caso, de las relativas a la inviolabilidad de la vida, a la proscripción de la esclavitud y a la no condenación a penas infamantes.

El Decreto contendrá: 1º, los motivos que lo justifiquen; 2º, la determinación de la garantía o garantías que se restrinjan o suspendan; y 3º, el territorio que afectará la suspensión o restricción.

Este Decreto será derogado al cesar las causas que lo motivaron.

La restricción de garantías en modo alguno afectará el funcionamiento de los Poderes Públicos de la Nación, cuyos miembros gozarán siempre de las prerrogativas que les reconoce la Ley.

Podrá arrestarse, confinarse o expulsarse del territorio de la República a los individuos nacionales o extranjeros que sean contrarios al restablecimiento o conservación de la paz; pero tales medidas cesarán al terminar las circunstancias que las hubieren motivado, salvo la expulsión de extranjeros, que podrá no revocarla el Ejecutivo Federal si lo creyere conveniente.

### TITULO III

#### *De los extranjeros*

Artículo 38. (*art. 37 de 1936*).—Los derechos y deberes de los extranjeros los determina la Ley, pero en ningún caso podrán ser mayores que los de los venezolanos.

Artículo 39. (*art. 38 de 1936*).—Los extranjeros, domiciliados o no, que tomen parte en las contiendas o actividades políticas venezolanas, quedarán sometidos a las mismas responsabilidades que los venezolanos, y podrán ser detenidos, confinados o expulsados del territorio de la República.

Artículo 40. (*art. 39 de 1936*).—En ningún caso podrán pretender, ni los nacionales ni los extranjeros, que la Nación, los Estados o las Municipalidades les indemnicen daños, perjuicios o expropiaciones, que no hayan sido causados por autoridades legítimas obrando en su carácter público.

### TITULO IV

#### *De la Soberanía y del Poder Público*

Artículo 41. (*art. 40 de 1936*).—La soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce por medio de los Poderes Públicos. Toda fuerza o reunión armada de personas que se atribuya los derechos del pueblo y

peticione así, comete delito de sedición o rebeldía contra los Poderes Públicos y serán castigados conforme a las leyes.

Artículo 42. (*art. 41 de 1936*).—La definición de atribuciones y facultades señala los límites de los Poderes Públicos; todo lo que extralimite dicha definición constituye una usurpación de atribuciones.

Artículo 43. (*art. 42 de 1936*).—Toda autoridad usurpada es ineficaz y sus actos son nulos. Es, igualmente, nula toda decisión acordada por requisición directa o indirecta de la fuerza o reunión de pueblo en actitud subversiva.

Artículo 44. (*art. 43 de 1936*).—El ejercicio del Poder Público acarrea responsabilidad individual por extralimitación de las facultades que la Constitución otorga, o por quebrantamiento de la Ley que organiza sus funciones, en los términos que esta Constitución o la Ley establecen.

Todos los funcionarios públicos quedan, además, sujetos a pena, conforme a la Ley, por cualquier otro delito que cometieren.

Artículo 45. (*art. 44 de 1936*).—La autoridad militar y la civil nunca serán ejercidas simultáneamente por un mismo funcionario, excepto el Presidente de la República, quien será siempre Comandante en Jefe del Ejército Nacional.

Artículo 46. (*art. 45 de 1936*).—Ningún individuo podrá desempeñar a la vez más de un destino público remunerado. La aceptación de un segundo destino de esta especie equivale a la renuncia del primero, excepto respecto de Suplencias mientras el Suplente no reemplace al Principal, y respecto de empleos de Academias, Hospitales, Juzgados accidentales o Institutos de enseñanza, o Beneficencia.

Artículo 47. (*art. 46 de 1936*).—La fuerza armada no puede deliberar; ella es pasiva y obediente: ningún cuerpo armado puede hacer requisiciones ni exigir auxilios de ninguna clase sino a las autoridades civiles y en la forma y modo que determine la Ley; en los días de votaciones las tropas permanecerán acuarteladas y no podrán salir del Cuartel sino para comisiones de orden público. Los Jefes de fuerzas que infrinjan estas disposiciones serán juzgados y castigados conforme a las leyes.

Artículo 48. (*art. 47 de 1936*).—No podrá cobrarse ningún impuesto que no esté autorizado por la Ley, ni se hará del Tesoro Nacional ningún gasto para el cual no se haya destinado una cantidad por el Congreso en la Ley de Presupuesto General de Rentas y Gastos Públicos, a menos que, previamente al gasto se acordare un Crédito Adicional mediante Decreto Ejecutivo. Los que infringieren esta disposición serán civilmente responsables al Tesoro Nacional por las cantidades cuyo pago hubieren efectuado.

Artículo 49. (*art. 48 de 1936*).—Ningún empleado público podrá admitir, mientras lo sea, dádivas, cargos, honores o recompensas de

Gobiernos extranjeros sin que preceda la correspondiente autorización del Senado. Los que infringieren esta disposición serán castigados conforme lo determine la Ley.

Artículo 50. (*art. 49 de 1936*).—Ningún contrato de interés público celebrado con el Gobierno Federal o con los de los Estados, o con las Municipalidades o con cualquier otro Poder Público, podrá ser traspasado, en todo ni en parte, a Gobiernos extranjeros; y en todos ellos se considerará incorporada, aunque no estuviere expresa, la cláusula siguiente: "Las dudas y controversias de cualquier naturaleza que puedan suscitarse sobre este contrato y que no puedan ser resueltas amigablemente por las partes contratantes, serán decididas por los Tribunales competentes de Venezuela, de conformidad con sus Leyes, sin que por ningún motivo ni causa puedan ser origen de reclamaciones extranjeras". Tampoco podrán hacerse dichos contratos con Sociedades no domiciliadas legalmente en Venezuela, ni admitirse el traspaso a ellas de los celebrados con terceros.

Artículo 51. (*art. 50 de 1936*).—El Poder Público se distribuye entre el Poder Federal, el de los Estados y el Municipal, dentro de los límites establecidos por esta Constitución.

El Poder Federal se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Artículo 52. (*art. 51 de 1936*).—En posesión como está la República del derecho de Patronato Eclesiástico, lo ejercerá conforme lo determina la Ley de 28 de julio de 1824.

Artículo 53. (*art. 52 de 1936*).—La Ley reglamentará todo lo relativo a la manera de prestar los funcionarios nacionales, el juramento de cumplir fielmente sus deberes, al tomar posesión del respectivo cargo.

Artículo 54. (*art. 53 de 1936*).—El periodo constitucional será de cinco años para el Presidente de la República, de cinco años para la Corte Federal y de Casación a contar del 19 de abril de 1936, y dentro de ese periodo se renovará el Poder Legislativo como se determina en esta Constitución.

## TITULO V

### *Del Poder Legislativo*

#### SECCION PRIMERA

##### *Del Congreso*

\* Artículo 55. (*art. 54 de 1936*).—El Poder Legislativo se ejerce por una Asamblea que se denomina "Congreso de los Estados Unidos de

\* Redacción de 1936: Artículo 54.—El Poder Legislativo se ejerce por una Asamblea que se denomina "Congreso de los Estados Unidos de Venezuela", compuesto de dos Cámaras: una de Senadores y otra de Diputados. Estos y aquéllos durarán en sus funciones cuatro años, renovándose de por mitad cada dos años. La renovación se hará por

Venezuela", compuesta de dos Cámaras: una de Senadores y otra de Diputados. Estos y aquéllos durarán en sus funciones cuatro años y se renovarán de por mitad cada dos años. *En caso de que el número de Diputados sea o llegue a ser impar la renovación se efectuará de modo que cada Diputado cumpla su período.*

## SECCION SEGUNDA

### *De la Cámara de Diputados*

\* Artículo 56. (*art. 55 de 1936*).—Para formar la Cámara de Diputados se elegirán, en cada Estado y en el Distrito Federal, por votación directa y de conformidad con la legislación federal sobre elecciones, un Diputado por cada treinta y cinco mil habitantes y uno más por cualquier exceso que no baje de quince mil. El Estado cuya población no alcance a treinta y cinco mil habitantes elegirá un Diputado. De la misma manera se elegirán Suplentes, en número igual al de los Principales, para substituir a éstos en las vacantes que ocurran, por el orden de su elección.

No se computarán en la base de población los indígenas no reducidos.

\*\* Artículo 57. (*art. 56 de 1936*).—Para ser Diputado se requiere ser venezolano por nacimiento, haber cumplido veinticinco años, ser nativo del Estado o del Distrito Federal cuya población lo haya elegido, o haber residido en ellos *cuatro años por lo menos*.

*A los efectos de este artículo, los hijos de venezolanos nacidos en el exterior se consideran como nativos del lugar donde se inscriba su partida de nacimiento de conformidad con la legislación civil venezolana.*

---

primera vez al quedar aprobada esta Constitución, por medio de las Asambleas Legislativas de los Estados, para los Senadores; y por los Concejos Municipales reunidos en Asambleas en la Capital del Estado, para los Diputados. Cuando el número de los Diputados sea impar, se renovará la mayoría. Las Asambleas Legislativas de los Estados y los Concejos Municipales, reunidos en Asambleas, declararán cuáles sean los Senadores y Diputados que deban ser renovados.

\* Redacción de 1936: Artículo 55.—Para formar la Cámara de Diputados, las Municipalidades de cada Estado, reunidas en Asamblea, elegirán un Diputado por cada treinticinco mil habitantes, y uno más por cada exceso de quince mil. El Estado cuya población no alcance a treinticinco mil habitantes, elegirá un Diputado. De la misma manera se elegirá un Suplente, en número igual al de los Principales, para substituir a éstos en las vacantes que ocurran, por el orden de su elección.

\*\* Redacción de 1936: Artículo 56.—Para ser Diputado se requiere ser venezolano por nacimiento, haber cumplido veinticinco años, ser nativo del Estado o del Distrito Federal, cuya población lo haya elegido, o haber residido en ellos, por lo menos los tres años anteriormente inmediatos a la elección.

\* Artículo 58. (*art. 57 de 1936*).—*En los Territorios Federales que llegaren a tener la base de población establecida en el artículo 56, se elegirán también Diputados, conforme a las disposiciones de ese mismo artículo.*

Artículo 59. (*art. 58 de 1936*).—*Son atribuciones privativas de la Cámara de Diputados:*

1<sup>ª</sup>.—*Dar voto de censura a los Ministros del Despacho cuyos actos lo merecieren, a juicio de la Cámara; pero el Presidente de la República no estará obligado a removerlos mientras la Corte Federal y de Casación no declare que hay motivo legal para someterlos a juicio.*

2<sup>ª</sup>.—*Las demás que le señalen las leyes.*

### SECCION TERCERA

#### *De la Cámara del Senado*

Artículo 60. (*art. 59 de 1936*).—*Para formar esta Cámara, la Asamblea Legislativa de cada Estado elegirá, de fuera de su seno, dos Senadores Principales y dos Suplentes para llenar las vacantes de aquéllos, por el orden de su elección.*

\*\* Artículo 61. (*art. 60 de 1936*).—*Para ser Senador se requiere ser venezolano por nacimiento, mayor de treinta años, y ser nativo del Estado que represente o haber residido en él por lo menos cuatro años.*

*A los efectos de este artículo, los hijos de venezolanos nacidos en el exterior se consideran como nativos del lugar donde se inscriba su partida de nacimiento de conformidad con la legislación civil venezolana.*

Artículo 62. (*art. 61 de 1936*).—*Son atribuciones de la Cámara del Senado:*

1<sup>ª</sup>.—*Acordar a venezolanos ilustres, después de veinte y cinco años de su muerte, el honor de que sus restos sean depositados en el Panteón Nacional.*

2<sup>ª</sup>.—*Dar o nó su consentimiento a los empleados nacionales para admitir dádivas, cargos, honores o recompensas de Gobiernos extranjeros, sin lo cual no podrán admitirlos.*

3<sup>ª</sup>.—*Prestar o nó su consentimiento para el ascenso de los oficiales militares desde Coronel, y de los navales desde Capitán de Navío, inclusive.*

4<sup>ª</sup>.—*Las demás que le señalen las leyes.*

---

\* Redacción de 1936: Artículo 57.—*El Distrito Federal y los Territorios Federales, que tuvieran o llegaren a tener la base de población establecida en el artículo 55, elegirán también sus Diputados, conforme a las disposiciones de este mismo artículo. No se compu-*

\*\* Redacción de 1936: Artículo 60.—*Para ser Senador se requiere ser venezolano por nacimiento y mayor de treinta años, y ser nativo del Estado que represente o haber residido en él por lo menos los tres años anteriormente inmediatos a la elección.*

## SECCION CUARTA

*Disposiciones comunes a ambas Cámaras*

Artículo 63. (*art. 62 de 1936*).—Las Cámaras Legislativas se reunirán cada año en la capital de la Unión, el día 19 de abril o el más inmediato posible, sin necesidad de ser convocadas previamente. Las sesiones durarán noventa días improrrogables; en este lapso todos los días y horas serán hábiles y se considerarán como sesiones ordinarias cuantas en ellos se celebren.

Las Cámaras Legislativas podrán reunirse también en sesiones extraordinarias, cuando a ellas sea convocado el Congreso por el Poder Ejecutivo, pero en este caso no podrá tratarse, durante dichas sesiones, materias distintas de las que se hubieren expresado en la convocatoria, salvo que al legislar sobre éstas sea menester reformar también la legislación que rija en materias conexas.

Artículo 64. (*art. 63 de 1936*).—Las Cámaras abrirán sus sesiones con las dos terceras partes de sus miembros, por lo menos, y a falta de este número, los concurrentes se declararán en Comisión Preparatoria y dictarán las medidas que fueren convenientes para la asistencia de los ausentes.

Después de la sesión de apertura, las siguientes podrán celebrarse con la asistencia de la mayoría absoluta de los miembros de la respectiva Cámara.

Artículo 65. (*art. 64 de 1936*).—Las sesiones serán públicas, pero podrán ser secretas cuando lo acuerde la Cámara.

Artículo 66. (*art. 65 de 1936*).—Las Cámaras tienen el derecho:

1).—De dictar su respectivo Reglamento Interior y de Debates y de acordar la corrección de quienes lo infrinjan.

2).—De establecer la policía del edificio donde celebren sus sesiones.

3).—De corregir o castigar a los espectadores que falten al orden.

4).—De remover los obstáculos que se opongan al ejercicio legal de sus funciones.

5).—De mandar a ejecutar sus resoluciones privativas.

6).—De calificar sus miembros y oír sus renunciaciones.

Artículo 67. (*art. 66 de 1936*).—Las Cámaras funcionarán en una misma población, abrirán y cerrarán sus sesiones en un mismo día y a la misma hora, y ninguna de las dos podrá suspenderlas antes de los noventa días señalados por el artículo 63 de esta Constitución para el ejercicio de sus funciones, ni mudar de residencia sin el consentimiento de la otra Cámara. En caso de divergencia se reunirán en Congreso y se efectuará lo que éste resuelva.

Artículo 68. (*art. 67 de 1936*).—El ejercicio de cualquier destino público es incompatible con el cargo de Senador o Diputado durante las sesiones.

Artículo 69. (*art. 68 de 1936*).—La Ley designará los emolumentos que hayan de recibir por sus servicios, los miembros del Congreso, emolumentos que no podrán aumentarse sino para el período inmediato siguiente.

Artículo 70. (*art. 69 de 1936*).—Los Senadores y Diputados, desde treinta días antes del 19 de abril hasta treinta días después de terminadas las sesiones, gozarán de inmunidad y en tal virtud, no podrán:

1º.—Ser presos, arrestados, confinados ni en modo alguno detenidos, ni coartados en el ejercicio de sus funciones, aún cuando en dicho tiempo incurrieren en delito. Si el hecho punible que se les atribuya mereciere pena corporal, el sumario quedará paralizado, mientras dure la inmunidad, sin que rija en este caso, respecto a la duración del sumario, el precepto contenido en la letra c), garantía 17, artículo 32 de la presente Constitución; pero se evacuarán todas las diligencias conducentes a la investigación del hecho. Gozarán igualmente de inmunidad, cuando sean convocados a sesiones extraordinarias.

2º.—Ser obligados a comparacer en juicio, en ninguna forma, ni por ningún motivo, ni a prestar juramento durante el mismo tiempo, el cual no se contará en los lapsos judiciales del respectivo proceso.

Las Cámaras no podrán, en ningún caso, allanar a sus miembros para que se viole en ellos la inmunidad.

Artículo 71. (*art. 70 de 1936*).—Los miembros de las Cámaras no son responsables por las opiniones que emitan en ellas.

Artículo 72. (*art. 71 de 1936*).—Los Senadores y Diputados no podrán celebrar con el Ejecutivo Federal contrato alguno ni para sí ni para otro, ni gestionar ante él reclamaciones de tercero.

Artículo 73. (*art. 72 de 1936*).—Cuando por muerte o por cualquiera otra causa que produzca vacante absoluta, se hubiere agotado la lista de los Suplentes de Senadores por un Estado, o reducido su número, la correspondiente Asamblea Legislativa llenará la vacante ocurrida, por el tiempo que faltare del período Legislativo.

En cuanto a las faltas que ocurran en la Cámara de Diputados, las Constituciones de los Estados y la Ley Orgánica del Distrito Federal determinarán la manera de suplirlas.

## SECCION QUINTA

### *De las Cámaras reunidas en Congreso*

Artículo 74. (*art. 73 de 1936*).—Las Cámaras funcionarán separadamente, pero se reunirán en Congreso cuando lo determinen esta Constitución o las Leyes o cuando una de las Cámaras invitare a la otra para ello. Si conviniere la invitada, toca a ella fijar el día y la hora de la reunión.

Artículo 75. (*art. 74 de 1936*).—Los actos que sancionen las Cámaras Legislativas funcionando separadamente como Cuerpos Colegis-

ladores se denominarán "Leyes", y los que sancionen reunidas en Congreso, o separadamente, para asuntos privativos de cada una, se llamarán "Acuerdos".

Artículo 76. (*art. 75 de 1936*).—El Congreso será presidido por el Presidente del Senado, y el de la Cámara de Diputados hará de Vicepresidente.

Artículo 77. (*art. 76 de 1936*).—Las Cámaras reunidas en Congreso tienen las siguientes atribuciones:

1º.—Hacer las elecciones y nombramientos que esta Constitución y las Leyes le encomienden.

2º.—Conocer de la renuncia del Presidente de los Estados Unidos de Venezuela o de quien ejerza sus funciones.

3º.—Examinar el Mensaje anual que debe presentar el Presidente de la República.

4º.—Examinar y aprobar o improbar las Memorias y Cuentas que deben presentar los Ministros del Despacho, de conformidad con el artículo 113 de esta Constitución.

5º.—Elevar a la categoría de Estado de la Unión al Territorio Federal que lo solicite, siempre que llene las condiciones previstas en el artículo 9º de esta Constitución.

6º.—Examinar los Créditos Adicionales decretados por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, con vista de los comprobantes, e impartirles su aprobación, si se hubieren acordado con los trámites que esta Constitución establece.

## SECCION SEXTA

### *De las atribuciones comunes a ambas Cámaras como Cuerpos Colegisladores*

Artículo 78. (*art. 77 de 1936*).—La Cámara de Diputados y la del Senado, al actuar como Cuerpos Colegisladores, tienen las siguientes atribuciones:

1º.—Decretar todos los impuestos nacionales.

2º.—Decretar empréstitos sobre el Crédito Nacional y determinar todo lo relativo a la Deuda Nacional.

3º.—Crear o suprimir los empleos nacionales, y en general, legislar, acerca del funcionamiento del Poder Federal.

4º.—Legislar sobre la moneda nacional, fijando su tipo, valor, ley, peso y acuñación, y acerca de la admisión y circulación de la moneda extranjera; pero en ningún caso, ni por ningún motivo, podrá decretarse ni autorizarse la circulación de billetes de banco, 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.

5º.—Aprobar o negar los Tratados y Convenios Internacionales ó Diplomáticos, los que sin el requisito de su aprobación no serán válidos ni podrán ratificarse ni canjearse.

Los tratados no se publicarán oficialmente antes de haber sido ratificados y canjeados.

6º.—Aprobar o negar los contratos para la construcción de vías férreas, cables aéreos de tracción, establecimientos de comunicaciones telegráficas o inalámbricas, inmigración y colonización y los demás de interés nacional que celebre el Ejecutivo Federal y que autoricen esta Constitución o las Leyes. Se exceptúan los contratos o títulos mineros y de tierras baldías.

7º.—Autorizar al Poder Ejecutivo, so pena de nulidad, para enajenar bienes inmuebles del patrimonio privado de la Nación.

8º.—Fijar y uniformar las pesas y medidas nacionales conforme al sistema métrico decimal.

9º.—Sancionar la Ley de Presupuesto General de Rentas y Gastos Públicos, en la cual se determinará la dotación de los empleos federales y todo lo relativo a las erogaciones que hayan de hacerse en el respectivo año económico.

No podrá el Congreso, fuera de las erogaciones que incluya en la citada Ley, ordenar la de ninguna otra suma determinada, por medio de Leyes especiales, ni por Acuerdos.

10.—Examinar si en el levantamiento del Censo Nacional, cada vez que éste se haga, han sido observadas las formalidades de ley, y a este efecto el Ejecutivo Federal lo someterá al Congreso.

11.—Establecer el régimen especial de administración aplicable a los Territorios Federales.

12.—Establecer el aumento que sea necesario en la base de la población para elección de Diputados conforme al último Censo aprobado.

13.—Dictar Leyes para fomentar las instituciones de solidaridad social.

14.—Dictar Leyes de carácter general sobre pensiones civiles, jubilaciones, retiros y montepios militares, pagaderos por el Tesoro Nacional.

En la Ley de Presupuesto General de Rentas y Gastos Públicos fijará el Congreso Nacional la partida o partidas en globo que se destinen a cubrir estas erogaciones y el Ejecutivo Federal las distribuirá debidamente, otorgando en cada caso particular la respectiva cédula por órgano del Ministro a quien corresponda, todo según lo determine la Ley.

15.—Decretar la guerra y requerir al Ejecutivo a que negocie la paz.

16.—Aprobar o nó los Tratados de paz que negocie el Ejecutivo Federal.

17.—Dictar la Ley para la formación y reemplazo de las fuerzas constitutivas del Ejército y de la Armada.

18.—Legislar sobre Aviación Civil.

19.—Conceder amnistía.

20.—Legislar sobre todo lo relativo a la seguridad de los puertos y costas.

21.—Legislar acerca del Censo Electoral, Educación Nacional, Ejército y Armada Nacionales, Organización de la Hacienda Nacional, Navegación Marítima y Fluvial, Muelles, Correos, Telégrafos, Comunicaciones inalámbricas, Ferrocarriles, Caminos Nacionales y tránsito por ellos de vehículos de tracción mecánica o de sangre, Tierras Baldías, Salinas, Pesca de Perlas y Minas.

22.—Legislar acerca de las demás materias enunciadas en el número 4º del artículo 15, y en general, acerca de todas las que sean de la competencia federal.

\* 23.—*Autorizar temporalmente al Presidente de la República, para ejercer determinadas y precisas facultades extraordinarias destinadas a proteger la vida-económica y financiera de la nación, cuando la necesidad o la conveniencia pública lo requieran.*

Artículo 79. (art. 78 de 1936).—Las Cámaras tienen el derecho de nombrar Comisiones de investigación. Las autoridades administrativas nacionales, de los Estados o municipales y las judiciales, están obligadas a suministrar a dichas Comisiones las informaciones y los documentos que éstas soliciten.

## SECCION SEPTIMA

### *De la formación de las Leyes*

Artículo 80. (art. 79 de 1936).—Las Leyes pueden ser iniciadas en cualquiera de las Cámaras, cuando presenten el proyecto tres por lo menos de los miembros de ella. La iniciativa corresponde también al Poder Ejecutivo por órgano del Ministro a cuyo Despacho compete la materia del proyecto.

Artículo 81. (art. 80 de 1936).—Presentado un proyecto, se admitirá o nó, previa lectura. Si fuere admitido, se le darán tres discusiones con intervalos de un día, por lo menos, y con observancia de las reglas que se establezcan para los debates.

Artículo 82. (art. 81 de 1936).—Aprobado el proyecto en una de las Cámaras, se pasará a la otra para que sufra en ella las tres discusiones expresadas. Si también fuere aprobado, se devolverá a la Cámara de origen con las alteraciones que hubiere sufrido.

Artículo 83. (art. 82 de 1936).—Si la Cámara iniciadora no admite las alteraciones, podrá insistir en su Proyecto enviando sus ra-

\* Se agregó en 1945 el N.º 23.

ziones escritas a la otra, y si ésta las admite quedará sancionada la Ley. Si no, se reunirán las Cámaras en Congreso y en éste se someterán a una nueva discusión los artículos en que hubiere discrepancia y los conexos, decidiéndose por mayoría de votos, pudiendo convenirse en darles redacción diferente de la que en una y otra Cámaras se hubiese adoptado.

Artículo 84. (*art. 83 de 1936*).—Los Proyectos rechazados en las sesiones de un año no podrán ser presentados de nuevo sino en las del año siguiente o posteriores.

Parágrafo único.—Los Proyectos que quedaren pendientes en las sesiones ordinarias de las Cámaras, podrán seguirse discutiendo en sesiones extraordinarias inmediatas, si al efecto se convoca para ellas por el Ejecutivo Federal.

Artículo 85. (*art. 84 de 1936*).—En las Leyes se usará de esta fórmula: “El Congreso de los Estados Unidos de Venezuela, Decreta”.

Artículo 86. (*art. 85 de 1936*).—Las Leyes sólo se derogarán por otras Leyes.

Las Leyes podrán reformarse total o parcialmente, pero en caso de reforma parcial deberá imprimirse íntegramente con las modificaciones que hubiere sufrido.

\* Artículo 87. (*art. 86 de 1936*).—Una vez sancionados los actos legislativos, se extenderán por duplicado conforme quedaron redactados en las discusiones sufridas, sin que pueda hacerse al texto modificaciones ni alteraciones. Ambos ejemplares serán firmados por el Presidente, Vicepresidente y Secretarios del Congreso y llevarán la fecha de la definitiva aprobación del acto. Uno de dichos ejemplares será enviado *por el Presidente de la Cámara donde comenzó la discusión de la Ley*, al Presidente de la República, *a fin de que la mande cumplir y promulgue dentro del término de diez días hábiles a contar de la fecha de recibo del ejemplar del acto.*

*La promulgación se hará mediante la publicación de la ley, con el Ejecútese, en la Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela.*

Artículo 88. (*art. 87 de 1936*).—En caso de evidente discrepancia entre el original y la impresión de la Ley, se la volverá a publicar corregida en la *Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela.*

\*\* Artículo 89.—*Dentro del término señalado en el artículo 87, el Presidente de la República podrá objetar la ley, en todo o en parte y devolverla con sus objeciones a la Cámara de origen.*

\* Redacción de 1936: Artículo 86.—Los actos legislativos, una vez sancionados, se extenderán por duplicado conforme quedaren redactados en las discusiones sufridas, sin que puedan hacerse al texto modificaciones ni alteraciones. Ambos ejemplares serán firmados por el Presidente, Vicepresidente y Secretarios del Congreso, con la fecha de su definitiva aprobación; uno de dichos ejemplares será enviado al Presidente de la República para que lo refrende junto con el Ministro o Ministros respectivos y los haga publicar en la *Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela.*

\*\* Se incorporó este artículo en 1945.

*Las objeciones del Presidente de la República se considerarán por cada una de las Cámaras en dos discusiones si se tratare de objeciones parciales al Proyecto, y en una discusión únicamente, si se tratare de objeción absoluta a la totalidad del mismo.*

*Si fuere admitida por ambas Cámaras la objeción absoluta a la totalidad del Proyecto, aquélla que lo hubiere considerado en último lugar ordenará su archivo. Si las Cámaras insistieren en el Proyecto, tal como fué anteriormente aprobado, o aceptaren todas o algunas de las objeciones parciales propuestas por el Presidente, lo devolverán a éste para que lo promulgue dentro de los cinco días siguientes a la fecha de su recibo.*

*En caso de desacuerdo total o parcial entre las dos Cámaras, se resolverá en Congreso, por la mayoría de las dos terceras partes de los miembros presentes, lo que se juzgue conveniente. Si no se logra esta mayoría, se archivará el proyecto.*

\* Artículo 90.—*La ley que no hubiese recibido el Ejecútese al terminar las sesiones del Congreso, podrá ser también objetada dentro del término de diez días anteriormente indicado. Pero el Presidente de la República deberá hacerla insertar con sus objeciones, dentro de aquel término, en la Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela y presentarla a la Cámara de origen en los tres primeros días de la próxima reunión ordinaria del Congreso.*

\*\* Artículo 91.—*Si el acto legislativo fuere objetado por inconstitucional y las Cámaras insistieren en él, el Presidente de la República, por el órgano legal, podrá pasar dicho acto a la Corte Federal y de Casación para que ésta decida el punto en el término de diez días. Si se declara que el acto legislativo no es inconstitucional, el Presidente de la República lo promulgará dentro de los cinco días siguientes a la fecha de la sentencia de la Corte, la cual enviará al Poder Ejecutivo copia certificada del fallo el mismo día que sea dictado.*

Artículo 92. (art. 88 de 1936).—*La Ley entrará en vigencia en la fecha que ella misma señale, en defecto de lo cual regirá desde su publicación en la Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela.*

Artículo 93. (art. 89 de 1936).—*La facultad de legislar, que corresponde al Congreso, no es delegable.*

\*\*\* Artículo 94. (art. 90 de 1936).—*Ninguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo, excepto cuando imponga menor pena. Las*

\* Se incorporó este artículo en 1945.

\*\* Se incorporó este artículo en 1945.

\*\*\* Redacción de 1936: Artículo 90.—*Ninguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo, excepto cuando imponga menor pena. Las Leyes de procedimiento se aplicarán desde que entren en vigencia, aún en los procesos que se hallaren en curso; pero en este caso, si el juicio fuere penal, las pruebas que estuvieren evacuadas se estimarán, en cuanto beneficien al reo, conforme a la Ley vigente cuando se promovieron. Queda a salvo lo dispuesto en el artículo 32 de esta Constitución.*

leyes de procedimiento se aplicarán desde que entren en vigencia, aún en los procesos que se hallaren en curso pero en este caso, si el juicio fuere penal, las pruebas que estuvieren evacuadas se estimarán, en cuanto beneficien al reo, conforme a la ley vigente cuando se promovieron.

## TITULO VI

### *Del Poder Ejecutivo Federal*

#### SECCION PRIMERA

##### *De la Administración General*

Artículo 95. (*art. 91 de 1936*).—Todo lo relativo a la Administración Federal, no atribuido a otra autoridad por esta Constitución, es de la competencia del Poder Ejecutivo Federal, el cual se ejercerá por un Magistrado denominado "Presidente de los Estados Unidos de Venezuela" en unión de los Ministros del Despacho, que son sus órganos.

Artículo 96. (*art. 92 de 1936*).—Las funciones del Ejecutivo Federal no podrán ejercerse fuera del Distrito Federal, sino en los casos previstos por los ordinales 23 y 24 del artículo 104.

Artículo 97. (*art. 93 de 1936*).—El Poder Ejecutivo hará cumplir sus determinaciones, y ejercerá la Administración general a él encomendada, por medio de los empleados y agentes federales determinados por las leyes o actos constitutivos de cada organismo oficial y podrá reclamar la asistencia de los Gobiernos de los Estados en los casos permitidos por esta Constitución.

#### SECCION SEGUNDA

##### *Del Presidente de los Estados Unidos de Venezuela*

Artículo 98. (*art. 94 de 1936*).—Para ser Presidente de los Estados Unidos de Venezuela, se requiere: ser venezolano por nacimiento, haber cumplido treinta años, ser de estado seglar y estar en posesión de todos sus derechos civiles y políticos.

Artículo 99. (*art. 95 de 1936*).—El Presidente de la República durará en sus funciones cinco años, y no podrá ser reelecto para el periodo constitucional inmediato. Tampoco podrá ser electo quien haya desempeñado la Presidencia por todo el último año del periodo constitucional anterior, ni los parientes de uno y otro hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

Artículo 100. (*art. 96 de 1936*).—Dentro de los primeros quince días de cada periodo constitucional, las Cámaras reunidas en Congreso elegirán Presidente de los Estados Unidos de Venezuela. La sesión en que haya de efectuarse el acto, se fijará con cinco días de anticipación

por lo menos, y se publicará en la *Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela*.

Artículo 101. (*art. 97 de 1936*).—El Presidente de la República prestará ante el Congreso el juramento de cumplir fiel y lealmente sus deberes. Si por cualquier circunstancia no pudiere prestarlo ante el Congreso, lo prestará ante la Corte Federal y de Casación. Mientras el Presidente electo no tomé posesión del cargo continuará en el ejercicio del Poder el Presidente anterior con el nombre de Encargado del Poder Ejecutivo Federal; pero si transcurriere un mes contado desde la clausura de las sesiones del Congreso sin que el Presidente electo prestare el juramento ante la Corte Federal y de Casación, se considerará que hay falta absoluta del Presidente y se procederá de acuerdo con lo pautado en el artículo siguiente.

Artículo 102. (*art. 98 de 1936*).—Las faltas temporales del Presidente de la República las suplirá el Ministro del Despacho que él designare.

En caso de falta absoluta del Presidente, el Congreso proveerá el cargo con las formalidades indicadas en el artículo 100, por el tiempo que faltare del periodo respectivo. Si el Congreso no se hallare reunido en sesiones ordinarias, será convocado inmediatamente a sesiones extraordinarias por el Encargado del Poder Ejecutivo Federal, según el artículo precedente, o por el Ministro que de conformidad con el aparte que sigue ejerciere la Presidencia.

Si la falta absoluta del Presidente sobreviniere después de haber entrado a desempeñar su cargo el elegido por el Congreso, desempeñará interinamente la Presidencia de la República el Ministro que para la fecha en que ocurriera la falta absoluta se hallare encargado de aquélla, conforme a la primera parte de este artículo; y si ninguno estuviere encargado, la ejercerá en igual condición de interinidad, el Ministro que elija el Gabinete por mayoría de votos. En uno u otro caso, el Ministro ejercerá la Presidencia hasta que tome posesión el Presidente electo.

Artículo 103. (*art. 99 de 1936*).—Para los efectos del artículo precedente no se considerará como falta temporal del Presidente su ausencia de la Capital, siempre que no saliere del territorio de la República. En cualquier punto de ésta en que se hallare, aún fuera de los casos expresamente previstos en los números 23, inciso b, y 24 del artículo 104 podrá comunicar sus instrucciones a los Ministros del Despacho para las Resoluciones que sea menester expedir en la Capital.

### SECCION TERCERA

#### *De las atribuciones del Presidente de los Estados Unidos de Venezuela*

Artículo 104. (*art. 100 de 1936*).—Son atribuciones del Presidente de los Estados Unidos de Venezuela:

- 1º.—Nombrar y remover los Ministros del Despacho.
- 2º.—Mandar el Ejército y la Armada Nacionales por si mismo, o por medio de la persona y personas que designe para hacerlo, y fijar el número de las fuerzas del Ejército y la Armada.
- 3º.—Dirigir la guerra.
- 4º.—Recibir los Ministros Públicos de otras Naciones conforme a las prácticas del Derecho Internacional.
- 5º.—Firmar las Cartas Oficiales dirigidas a los Jefes de Estado.
- 6º.—Ejercer según la Ley, la superior autoridad civil y política del Distrito Federal, por medio de un Gobernador de su libre elección y remoción.
- 7º.—Administrar los Territorios Federales de conformidad con sus Leyes Orgánicas, y las Dependencias Federales.
- \* 8º.—*Promulgar la Constitución y las Leyes y ejercer las demás facultades que le confieren los artículos 89, 90 y 91 de esta Constitución.* La oportunidad en que la ley aprobatoria de un Tratado o Convenio Internacional deba ser promulgada, queda a la discreción del Ejecutivo Federal, en conformidad con los usos internacionales y la *conveniencia de la República.*
- 9º.—Disponer que se encargue temporalmente de la Presidencia de la República cualquiera de los Ministros del Despacho, cuando lo crea conveniente, pudiendo reencargarse de ella en cualquier tiempo dentro del período constitucional. En todo caso conservará el ejercicio de las atribuciones 2º y 3º del Presidente de la República, y el Ministro Encargado de la Presidencia deberá ejercer de acuerdo con él las atribuciones 1º, 6º, 7º, 17º, 18º, 23º, 25º y 26º de este mismo artículo.
- 10.—Hacer cumplir la Constitución y las Leyes.
- 11.—Ejercer en Consejo de Ministros la facultad de reglamentar las Leyes sin alterar su espíritu, propósito y razón, y de enmendar y reformar total o parcialmente los reglamentos de las mismas, debiendo en todo caso, publicarse íntegramente el nuevo reglamento, con la respectiva derogatoria del anterior.
- 12.—Negociar, por órgano del Ministro respectivo y con aprobación del Gabinete, los empréstitos que decretare el Congreso en entera conformidad con sus disposiciones.
- 13.—Decretar, en Consejo de Ministros, las medidas necesarias para que se haga el Censo de la República en la oportunidad que indique la Ley o su Reglamento, y someterlo luego a la aprobación del Congreso.

---

\* Redacción de 1936: 8º.—Poner el "Ejecútese" a la Constitución y a las Leyes y hacerlas publicar en la *Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela* tan pronto como sea posible después de haberlas recibido. La oportunidad en que la Ley aprobatoria de un tratado o convenio internacional o diplomático reciba el "Ejecútese" queda confiada a la discreción del Ejecutivo Federal, en conformidad con los usos internacionales y con la conveniencia en el manejo de las relaciones exteriores de la República.

14.—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 la modificación de los existentes.

15.—Disponer, por órgano del Ministro competente y con aprobación del Gabinete, que el Ministerio Público Federal promueva acusación contra los empleados que dieren motivo al procedimiento.

16.—Nombrar y remover, por órgano del Ministro a quien compete, los empleados nacionales cuya designación no esté atribuida a otro funcionario.

17.—Convocar extraordinariamente al Congreso, con aprobación del Consejo de Ministros, cuando lo exija la gravedad de algún asunto.

18.—Declarar la guerra, en nombre de la República, cuando lo hubiere decretado el Congreso.

19.—Administrar por órgano del Ministro respectivo, las Rentas Públicas de la Nación conforme a esta Constitución y las Leyes.

20.—Dirigir, por medio del Ministro de Relaciones Exteriores, las negociaciones diplomáticas y celebrar, por medio de los Plenipotenciarios que elija y con aprobación del Consejo de Ministros, toda especie de Tratados con otras naciones sometiéndolos, en la oportunidad legal, a las Cámaras Legislativas, a los efectos de su aprobación o improbación.

En los Tratados internacionales se estipulará la cláusula siguiente: "Todas las diferencias entre las Altas Partes Contratantes, relativas a la interpretación o ejecución de este Tratado, se decidirán por los medios pacíficos reconocidos en el Derecho Internacional".

21.—Celebrar, por órgano del Ministro o Ministros a quienes compete y con aprobación del Consejo de los mismos, los contratos de interés nacional permitidos por esta Constitución y las Leyes, y someterlos al Congreso.

22.—Prohibir, cuando lo estime conveniente, la entrada de extranjeros en el territorio nacional o expulsarlos en los casos permitidos por el Derecho Internacional o previstos por esta Constitución y las Leyes de la República.

23.—Decretar la restricción o suspensión de garantías en los casos previstos en el artículo 37, y en caso de guerra civil o internacional podrá además, mientras ellas duren:

a).—Pedir y otorgar a los Estados los auxilios necesarios para la defensa nacional o de las instituciones.

b).—Señalar el sitio a donde hayan de trasladarse transitoriamente todos o algunos de los Poderes de la Federación, cuando existiere grave motivo para ello.

c).—Disponer el enjuiciamiento por traición a la Patria, de los venezolanos que de alguna manera fueren hostiles a la defensa nacional o voluntariamente causaren perjuicios a los intereses de la Nación.

d).—Reorganizar los Estados que fueren dominados por las fuerzas rebeldes o cuyos Gobiernos mismos participaren en la rebelión.

e).—Expedir patentes de corso y autorizar represalias.

24.—Declararse en visita oficial junto con todos o algunos de los Ministros del Despacho, al Estado o Estados de la Unión o Territorios Federales que determine la declaración. Durante la visita oficial, el asiento del Poder Ejecutivo Federal será el sitio en donde se hallare el Presidente. En el mismo Decreto en que se ordenare la visita se reglamentará todo lo relativo al Despacho, en Caracas, de los asuntos administrativos corrientes.

25.—Hacer uso de la fuerza pública para poner término a la colisión armada entre dos o más Estados, cuando fuere ineficaz la interposición de sus buenos oficios.

26.—Ejercer, respecto de los Estados, las funciones que éstos le delegaren en sus respectivas Constituciones.

27.—Conceder indultos.

28.—Decretar, en Consejo de Ministros, los Créditos Adicionales al Presupuesto de Gastos Públicos, cuando fueren necesarios, por resultar insuficiente la suma fijada al respectivo Capítulo, en la Ley de Presupuesto General de Rentas y Gastos Públicos, o por no haberse previsto el gasto, y siempre que en el Tesoro Nacional hubieren fondos con que cubrir el Crédito Adicional, sin perjuicio de las erogaciones ordinarias, que se preferirán a las extraordinarias. Se especificará la inversión del Crédito erogado.

\* 29.—Ejercer en los términos que fije el Congreso la facultad de dictar medidas extraordinarias destinadas a proteger la vida económica y financiera de la Nación cuando la necesidad o la conveniencia pública lo requieran.

30. (Nº 31 de 1936).—Hacer expedir, por el Ministro del ramo, patentes de navegación a los buques nacionales, según lo determine la Ley.

31. (Nº 32 de 1936).—Hacer expedir, por el respectivo Ministro, cartas de nacionalidad conforme a la Ley.

32. (Nº 33 de 1936).—Hacer expedir, por el Ministro respectivo, los títulos de adjudicación gratuita, venta o arrendamiento de tierras baldías y los títulos de concesiones mineras, conforme a las Leyes.

Artículo 105. (art. 101 de 1936).—El Presidente de la República, presentará todos los años al Congreso, dentro de los diez primeros días

---

\* Se eliminaron en 1945 estos dos ordinales: 29.—Decretar en Consejo de Ministros las providencias necesarias a la consecución del objeto a que se refiere el último aparte del inciso 2º del artículo 32, conforme a la autorización dada por el Congreso.

30.—Ejercer la facultad que le confiere el aparte último del inciso 6º del artículo 32 de esta Constitución.

Se incorporó el nuevo texto del ordinal 29.

de sus sesiones ordinarias, personalmente, o por medio de uno de los Ministros, un Mensaje en que dará cuenta de los actos de su administración y del estado de la República.

En el último año del período presidencial, el Mensaje se presentará el 19 de abril, y si no estuvieren reunidas aún las Cámaras Legislativas, el Presidente saliente lo presentará el primer día en que ellas se reúnan.

Artículo 106. (*art. 102 de 1936*).—El Presidente de la República es responsable solidariamente con los Ministros del Despacho de los actos de su administración, además de la responsabilidad personal que le corresponde por traición a la Patria y por delitos comunes.

Artículo 107. (*art. 103 de 1936*).—El Presidente de la República durará en el ejercicio de sus funciones, desde que preste el juramento legal, hasta el 19 de abril del año en que termine el período respectivo; pero continuará ejerciendo la Presidencia de la República con el nombre de Encargado del Poder Ejecutivo Federal, hasta que tome posesión del cargo el Presidente electo, con las mismas atribuciones y responsabilidades que tiene el Presidente de la República, según esta Constitución y las Leyes.

#### SECCION CUARTA

##### *De los Ministros del Despacho*

Artículo 108. (*art. 104 de 1936*).—El Presidente de los Estados Unidos de Venezuela ejercerá las atribuciones que le dá esta Constitución, por medio de los Ministros que señale la Ley, la que determinará las funciones y deberes de ellos y organizará sus Despachos.

Artículo 109. (*art. 105 de 1936*).—Los Ministros son los órganos legales, únicos y precisos del Presidente de la República. Todos sus Decretos serán refrendados, so pena de ineficacia, por el Ministro o Ministros, a cuyos ramos correspondan, salvo el Decreto de nombramiento de los mismos, y éstos dictarán las Resoluciones y órdenes que mande el Presidente, dentro de sus atribuciones.

En lo relativo a la administración del Distrito Federal el órgano legal del Presidente será el Gobernador, de su libre elección y remoción, de acuerdo con la atribución 6ª, artículo 104, de esta Constitución.

Artículo 110. (*art. 106 de 1936*).—Para ser nombrado Ministro del Despacho, se requiere ser venezolano por nacimiento, mayor de treinta años, de estado seglar, y estar en posesión de sus derechos civiles y políticos.

Artículo 111. (*art. 107 de 1936*).—El Presidente de la República convocará el Consejo de Ministros cuando la materia que haya de tratarse lo requiera o cuando lo juzgue conveniente.

Artículo 112. (*art. 108 de 1936*).—Todos los actos de los Ministros deben ajustarse a esta Constitución y a las Leyes; y su responsabilidad personal no se salva por la orden del Presidente, aunque la reciban escrita. Dicha responsabilidad es solidaria para todos los Ministros que hayan votado afirmativamente, en cuanto a los actos resueltos en Gabinete.

Artículo 113. (*art. 109 de 1936*).—Los Ministros darán cuenta al Congreso, cada año, dentro de los diez primeros días de sus sesiones, en Memorias razonadas y documentadas, de lo que hubieren hecho y crean conveniente que se haga en sus respectivos ramos. Presentarán también la Cuenta de los fondos que hubieren manejado.

El Ministro de Hacienda, dentro de los primeros treinta días de la instalación de las Cámaras Legislativas, presentará a éstas el Proyecto de Presupuesto General de Rentas y Gastos Públicos, que elaborará en consulta con los demás Ministros del Despacho, con su correspondiente Exposición de Motivos.

En el último año del periodo constitucional los Ministros presentarán sus Memorias y Cuentas el día 19 de abril, y si aún no se hubieren instalado las Cámaras Legislativas, las dejarán en poder del Presidente de la Corte Federal y de Casación, a fin de que éste las remita al Congreso al reunirse.

Artículo 114. (*art. 110 de 1936*).—Los Ministros tienen el derecho de palabra en las Cámaras y estarán obligados a concurrir a ellas cuando sean llamados a informar.

Artículo 115. (*art. 111 de 1936*).—Los Ministros son penal y civilmente responsables por los hechos ilícitos en que incurrieren.

## TITULO VII

### *Del Ministerio Público Federal*

\* Artículo 116. (*art. 112 de 1936*).—El Ministerio Público es el órgano del Ejecutivo Federal ante el Poder Judicial cuando sea necesario ocurrir a él conforme a esta Constitución y a las leyes.

\*\* Artículo 117. (*art. 113 de 1936*).—El Ministerio Público estará a cargo del Procurador General de la Nación y los agentes y auxiliares que determine la respectiva Ley Orgánica.

*Unico.*—El Procurador General de la Nación deberá ser venezolano por nacimiento, de estado seglar, mayor de 30 años, abogado de la República y estar en posesión de sus derechos civiles y políticos.

---

\* Redacción de 1936: Artículo 112.—El Ministerio Público Federal es el órgano del Ejecutivo Federal ante el Poder Judicial Federal y ante el de los Estados, cuando sea necesario ocurrir a ellos conforme a esta Constitución y a las Leyes.

\*\* Redacción de 1936: Artículo 113.—El Ministerio Público Federal estará a cargo de un funcionario titulado Procurador General de la Nación, que deberá ser venezolano por nacimiento, de estado seglar, mayor de treinta años, abogado de la República y estar en posesión de sus derechos civiles y políticos.

Artículo 118. (*art. 114 de 1936*).—El Procurador General de la Nación será nombrado por el Congreso Nacional en los primeros treinta días de sus sesiones, en el año en que comience el respectivo periodo constitucional, y durará en sus funciones por todo el periodo. Para suplirlo en sus faltas temporales o absolutas, el Congreso, en el mismo acto en que haga su nombramiento, elegirá también cinco suplentes numerados que tengan las mismas condiciones que se requieren para el titular, y que serán llamados por orden de elección por el Ejecutivo Federal, a ocupar el cargo vacante.

\* Artículo 119. (*art. 115 de 1936*).—Corresponde al *Ministerio Público* velar porque *en los Tribunales de la República* se apliquen rectamente las leyes en los procesos penales y en todos aquellos en que estén interesados el Fisco Nacional, el orden público o las buenas costumbres, *y, en general, por la buena marcha de la administración de justicia.*

\*\* Artículo 120. (*art. 116 de 1936*).—Son atribuciones del Procurador General de la Nación:

1ª.—Dar los informes jurídicos que *le pidan* las Cámaras Legislativas nacionales, el Presidente de la República, los Ministros del Despacho y la Corte Federal y de Casación.

2ª.—Promover, personalmente o por medio de los funcionarios de su dependencia, de oficio o a excitación del Ejecutivo Federal, acusación contra los empleados federales que dieren motivo a ser enjuiciados.

3ª.—Ejercer ante la Corte Federal y de Casación, el *Ministerio Público* en los juicios a que se refieren las atribuciones 1ª, 2ª y 3ª del artículo 128 de esta Constitución.

4ª.—Representar y sostener, *personalmente o por medio de los funcionarios de su dependencia*, los derechos de la Nación en todos

\* Se incorporó el art. 119 y se eliminó el art. 115 de 1936: Artículo 115.—El Procurador General de la Nación, para el servicio de su cargo, tendrá bajo su dirección uno o más abogados de su libre elección, así como los demás empleados de su dependencia.

\*\* Redacción de 1936: Artículo 116.—Son atribuciones del Procurador General:

1ª—Velar, personalmente o por medio de los funcionarios de su dependencia, en los casos y en la forma que pauta la Ley, porque en los Tribunales Federales, de los Estados y Municipales, se apliquen rectamente las Leyes en los procesos penales y en todos aquellos en que estén interesados el Fisco Nacional, el orden público o las buenas costumbres.

2ª—Dar los informes jurídicos que les pidan las Cámaras Legislativas Nacionales, el Presidente de la República, los Ministros del Despacho y la Corte Federal y de Casación.

3ª—Promover, personalmente o por medio de los funcionarios de su dependencia, de oficio o a excitación del Ejecutivo Federal, acusación contra los empleados Federales, que dieren motivo a ser enjuiciados.

4ª—Ejercer, ante la Corte Federal y de Casación, el Ministerio Fiscal en los juicios a que se refieren las atribuciones 1ª, 2ª y 3ª del artículo 123.

5ª—Representar y sostener los derechos de la Nación en todos los juicios en que ella fuere parte, de acuerdo con las instrucciones que le comunique el Ejecutivo Federal.

6ª—Cumplir los demás deberes que le señalen las leyes.

los juicios en que ella fuere parte, de acuerdo con las instrucciones que le comunique el Ejecutivo Federal.

5º.—Cumplir los demás deberes que le señalen las leyes.

Artículo 121. (art. 117 de 1936).—El Procurador General de la Nación y quienes hagan sus veces son responsables en los mismos términos, que los Ministros del Despacho.

## TIITULO VIII

### *Del Poder Judicial*

#### SECCION PRIMERA

##### *Disposiciones fundamentales*

\* Artículo 122.—*La ley determinará la organización y atribuciones de los Tribunales y Juzgados que fueren necesarios para la administración de la justicia en forma que garantice su independencia de los demás Poderes Públicos, y creará la carrera judicial.*

Artículo 123. (art. 118 de 1936).—El Poder Judicial de la República reside en la Corte Federal y de Casación y en los demás Tribunales y Juzgados que establezcan las Leyes.

\*\* Artículo 124. (art. 119 de 1936).—*Los Jueces serán nombrados para el periodo constitucional durante el cual no podrán ser removidos de sus cargos sino en los casos que determine la ley.*

Artículo 125. (art. 120 de 1936).—Los funcionarios del Poder Judicial son responsables conforme a la Ley.

#### SECCION SEGUNDA

##### *De la Corte Federal y de Casación*

\*\*\* Artículo 126. (art. 121 de 1936).—*La Corte Federal y de Casación se compondrá de diez Vocales que deben ser venezolanos por nacimiento, mayores de treinta años y abogados de la República, y durarán en sus funciones cinco años, pero al vencimiento de éstos, seguirán en ejercicio mientras no tomaren posesión los que hayan de reemplazarlos.*

---

\* Se incorporó el art. 122 en 1945.

\*\* Artículo 119.—*Todos los Jueces Federales serán nombrados para el periodo constitucional, durante el cual no podrán ser removidos de sus cargos, sino en los casos que determine la Ley.*

\*\*\* Artículo 121.—*La Corte Federal y de Casación se compondrá de siete Vocales, que deben ser venezolanos por nacimiento, mayores de treinta años y abogados de la República y durarán en sus funciones cinco años, pero al vencimiento de éstos seguirán en el ejercicio de las mismas mientras no tomaren posesión los que hayan de reemplazarlos.*

La Corte actuará constituida en Salas conforme lo determine la Ley, la cual fijará el número de Vocales con que pueda funcionar cada Sala.

La Corte se dividirá en Salas, constituidas con el número de Vocales que señale la ley.

\* Artículo 127. (art. 122 de 1936).—El Congreso Nacional, dentro de los quince días siguientes a su reunión, elegirá por separado y por mayoría absoluta de votos a los Vocales de la Corte Federal y de Casación.

En la propia sesión se elegirán numerados sucesivamente, diez Vocales Suplentes, los cuales, por orden de elección, llenarán las faltas absolutas de aquellos. Las faltas temporales y las que se deriven de circunstancias peculiares a algún asunto las proveerá la Corte de acuerdo con la ley.

Cuando hubiere falta absoluta de uno o varios Suplentes, el Congreso elegirá los que fueren necesarios, los cuales ocuparán los últimos puestos de la lista.

La ley determinará el modo de proveer en el caso de que algún Suplente se excusare de concurrir a llenar determinada falta.

Artículo 128. (art. 123 de 1936).—Son atribuciones de la Corte Federal y de Casación:

1ª.—Conocer de las acusaciones contra el Presidente de la República o el que haga sus veces, los Ministros del Despacho, Procurador General de la Nación, Gobernador del Distrito Federal y contra sus propios miembros, en los casos en que dichos funcionarios incurran en responsabilidad penal,

2ª.—Conocer de las acusaciones contra los Presidentes de los Estados y otros altos funcionarios de los mismos, que las leyes de éstos indiquen, y contra los Gobernadores de los Territorios Federales.

3ª.—Conocer de las causas civiles o criminales que se formen a los empleados diplomáticos en los casos permitidos por el Derecho Público de las Naciones.

4ª.—Conocer de las causas penales que por mal desempeño de sus funciones se formen a los Agentes Diplomáticos de la República.

5ª.—Conocer del recurso de Casación y de los demás cuya decisión le atribuya la Ley, en la forma y términos que ésta determine.

6ª.—Conocer de las causas de presas.

7ª.—Dirimir las controversias de cualquiera naturaleza que se susciten entre los funcionarios del orden político de los diferentes Estados; entre uno o más Estados, entre éstos y el Distrito Federal, y entre

---

\* Artículo 122.—La elección de los Vocales de la Corte Federal y de Casación, la hará el Congreso dentro de los quince días siguientes a su reunión, por separado, y quedarán electos los que obtuvieren, por lo menos, mayoría absoluta de votos. Del mismo modo, y en la propia sesión, se elegirán numerados sucesivamente, siete Vocales Suplentes que, por orden de elección llenen las faltas absolutas de aquéllos. Las faltas temporales y las peculiares de algún asunto, las proveerá la Corte conforme indique la Ley.

Cuando quedare incompleta la lista de Suplentes, el Congreso la completará, y quedarán los nombrados de últimos en la lista. Si los Suplentes se excusaren de concurrir a llenar determinada falta, se procederá como en el caso de falta temporal, o peculiar.

los Tribunales y funcionarios nacionales, en materias que sean de la competencia de la Corte.

\* 8<sup>ª</sup>.—Dirimir las competencias que se susciten *entre dos o más Tribunales de la República*, siempre que la ley no indique otra autoridad que las dirima.

9<sup>ª</sup>.—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 acarree la de toda la Ley.

10.—Declarar cuál es la Ley que debe prevalecer cuando se hallen en colisión las nacionales entre sí, o éstas con las de los Estados; y declarar asimismo cuáles son el artículo o artículos de una ley que hayan de regir cuando existiere colisión entre las disposiciones de ella.

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 3<sup>º</sup>, número 4 del artículo 17 y en el número 3<sup>º</sup> 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 43 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.

La acción en declaración de nulidad de un acto administrativo por ilegalidad o abuso de poder, caduca a los trece meses, siempre que por dicho acto no se haya violado ninguno de los principios, garantías o derechos consagrados por esta Constitución. La ilegalidad del mismo acto como excepción, puede oponerse siempre.

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.

12.—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 otorgamien-

---

\* Redacción de 1936: 8<sup>ª</sup>.—Dirimir las competencias que se susciten entre los empleados o funcionarios del orden judicial de distintos Estados; entre los de éstos con los federales; y entre los de un mismo Estado o del Distrito Federal; siempre que no exista o que la Ley no indique ninguna otra autoridad que las dirima.

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

13.—Declarar la fuerza ejecutoria de las sentencias de las autoridades extranjeras, cuando sea procedente.

14.—Conocer, en juicio contencioso, de las acciones que se propongan contra la Nación por daños y perjuicios, y de las demás acciones que por sumas de dinero se intenten contra ella.

15.—Dirimir las controversias sobre límites entre las diversas Entidades Federales.

16.—Las demás que le señalen esta Constitución y las Leyes en asuntos de la competencia Federal.

Artículo 129. (*art. 124 de 1936*).—En los casos previstos en los números 1º y 2º del artículo anterior, la Corte declarará sumariamente si hay o no lugar a formación de causa, con vista de los recaudos producidos o de los que de oficio haga evacuar. Si declarare lo primero, quedará de hecho en suspenso del ejercicio de su cargo el funcionario acusado mientras dure el proceso; si lo segundo, cesará todo procedimiento. Cuando el delito fuere común, pasará el proceso al Tribunal ordinario competente; y cuando fuere de naturaleza política, continuará conociendo la Corte hasta sentencia definitiva.

Artículo 130. (*art. 125 de 1936*).—La Corte Federal y de Casación presentará cada año al Congreso Nacional una Memoria contentiva de sus trabajos, en la cual indicará también las reformas que a su juicio conviniere introducir en la legislación.

## TITULO IX

### *De las reformas de la Constitución*

Artículo 131. (*art. 126 de 1936*).—Esta Constitución es susceptible de reformas totales o parciales; pero ni unas ni otras se declararán sino por el Congreso Nacional, en sus sesiones ordinarias, y cuando sean solicitadas por las tres cuartas partes de las Asambleas Legislativas de los Estados reunidas en sesiones ordinarias. No se harán las enmiendas o adiciones sino en los puntos en que coincidiera la mayoría de los Estados.

Artículo 132. (*art. 127 de 1936*).—Las enmiendas o adiciones de la Constitución se harán por el mismo sistema establecido para sancionar las Leyes.

Artículo 133. (*art. 128 de 1936*).—Acordada la enmienda o adición por el Congreso Nacional, su Presidente la someterá a las Asambleas Legislativas para su ratificación.

Artículo 134. (*art. 129 de 1936*).—Puede también el Congreso en cualquiera de las Cámaras tomar la iniciativa en las reformas parciales o totales y efectuarlas por el procedimiento indicado en los dos

artículos procedentes, las cuales se considerarán sancionadas al ser ratificadas por las dos terceras partes de las Asambleas Legislativas de los Estados en sus sesiones ordinarias.

Artículo 135. (*art. 130 de 1936*).—Bien sean las Asambleas Legislativas de los Estados o el Congreso Nacional las que inicien las reformas, el voto definitivo de los Estados volverá al Congreso, que es a quien toca escrutarlo.

#### *Disposiciones Transitorias*

Artículo 136. (*art. 131 de 1936*).—Hecho este escrutinio, si de él resultare que la enmienda o reforma ha sido legalmente ratificada por las Asambleas Legislativas de los Estados, la Constitución así enmendada o reformada, entrará en vigencia el mismo día de su publicación en la *Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela*.

\* Artículo 137.—*Los Tribunales de los Estados, Distrito Federal y Territorios Federales continuarán funcionando y rigiéndose por sus respectivas Leyes Orgánicas mientras no se haya promulgado la ley que habrá de organizar el Poder Judicial de la República y hubieren tomado posesión de sus cargos los nuevos funcionarios judiciales.*

\* Artículo 138.—*Los tres nuevos Vocales de la Corte Federal y de Casación y sus Suplentes los nombrará el Congreso Nacional al entrar en vigor la reforma de la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación que se promulgue de conformidad con el artículo 122 de esta Constitución.*

\* Artículo 139.—*El mandato de los actuales Senadores y Diputados y el de sus Suplentes durará todo el lapso para el que fueron elegidos. La renovación se efectuará en el año en que finalicen los respectivos periodos.*

#### *Disposición final*

Artículo 140.—*Se deroga la Constitución dictada el 7 de julio de 1931 y mandada a cumplir por el Poder Ejecutivo y publicada en la Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela el 9 de julio del mismo año.*

---

\* Se incorporaron los art. 137, 138, 139.

Se suprimieron los art. 132 y 133 de 1936: Artículo 132.—Las funciones públicas cuya duración exceda de cinco años, según la Constitución de 9 de julio de 1931, quedan reducidas al expresado término de cinco años, a contar del 19 de abril de 1936, como lo establece la presente Constitución.

Artículo 133.—El Procurador General de la Nación, cuyo nombramiento se atribuye, por esta Constitución, al Congreso Nacional, lo hará' éste, por primera vez, lo mismo que el de los suplentes respectivos, al quedar promulgada esta Constitución, y durará en sus funciones por todo el periodo Constitucional.

Dada en el Palacio Federal Legislativo, en Caracas, a los diez y seis días del mes de julio de mil novecientos treinta y seis.—Año 127º de la Independencia y 78º de la Federación.

(Siguen las firmas de Presidentes, Vicepresidentes, miembros y Secretarios de las Cámaras del Congreso de 1936).

Palacio Federal, en Caracas, a los veinte días del mes de julio de mil novecientos treinta y seis.—Año 127º de la Independencia y 78º de la Federación.

Ejecútese y cuidese de su ejecución.

(L. S.)

E. LOPEZ CONTRERAS.

Refrendada.

El Ministro de Relaciones Interiores,

(L. S.)

RÉGULO L. OLIVARES.

Refrendada.

El Ministro de Relaciones Exteriores,

(L. S.)

E. GIL BORGES.

Refrendada.

El Ministro de Hacienda,

(L. S.)

ALBERTO ADRIANI.

Refrendada.

El Ministro de Guerra y Marina,

(L. S.)

ISAIAS MEDINA A.

Refrendada.

El Ministro de Fomento,

(L. S.)

NÉSTOR LUIS PÉREZ.

Refrendada.

El Ministro de Obras Públicas,

(L. S.)

TOMÁS PACANINS.

Refrendada.

El Ministro de Educación Nacional,

(L. S.)

A. SMITH.

**Refrendada.**

**El Ministro de Sanidad y Asistencia Social,  
(L. S.)**

**SANTOS A. DOMÍNICI.**

**Refrendada.**

**El Ministro de Agricultura y Cría,  
(L. S.)**

**ALFONSO MEJÍA.**

**Refrendada.**

**El Ministro de Comunicaciones,  
(L. S.)**

**ALEJANDRO LARA.**

## **Indice del Tomo II**

## INDICE DEL TOMO II

		Página
Capítulo	XXII—Las Garantías Individuales... ..	5
“	XXIII—Libertades y Derechos Políticos.. ..	17
“	XXIV—Limitaciones del Poder Público ante la Es- fera Privada del Ciudadano.. ..	29
“	XXV—Los Principios de la Igualdad y de la Irre- troactividad.. ..	35
“	XXVI—Garantías del Individuo en el Banquillo de los Acusados.. ..	55
“	XXVII—Libertades Económicas y Garantías Socia- les.. ..	85
“	XXVIII—Libertades Espirituales.. ..	111
“	XXIX—La Suspensión de las Garantías y el Estado de Sitio.. ..	143
“	XXX—El Control Judicial de la Constitucionalidad de las Leyes.. ..	159
“	XXXI—El Control Jurisdiccional de la Constitucio- nalidad de los Actos Administrativos y Judi- ciales.. ..	185
“	XXXII—El Sistema Rentístico.. ..	223
“	XXXIII—El Presupuesto.. ..	247
“	XXXIV—La Inmigración y los Extranjeros.. ..	279
“	XXXV—Las Fuerzas Militares.. ..	307
“	XXXVI—El Poder Judicial.. ..	325
“	XXXVII—La Reforma de la Constitución.. ..	351

---

	<u>Página</u>
<b>Apéndice: El Derecho de Revolución.. . . . .</b>	<b>369</b>
<b>1º.—¿Hay un Derecho a la Revolución?.. . . .</b>	<b>370</b>
<b>2º.—El Gobierno de Facto.. . . . .</b>	<b>382</b>
<b>3º.—La Situación Jurídica después de la Reunión         de la Asamblea Constituyente.. . . . .</b>	<b>392</b>
<b>Texto de la Constitución de 1936, reformada en 1945.. . . .</b>	<b>399</b>

**IMPRESO EN CARACAS,  
VENEZUELA. EN LOS TA-  
LLERES DE LA TIPOGRA-  
FIA AMERICANA, DE P.  
VALERY RISQUEZ EN 1945**