

gislativa del Estado Zulia, terminando su mandato el día 31 de diciembre del año de 1937?”.

2º.—“En el caso que la tenga, puede la Asamblea Legislativa truncar el período del Poder Judicial y nombrar nuevo Poder Judicial en el presente año?”.

I

Refiriéndome al primer punto consultado, me pronuncié por afirmar que la actual Asamblea Legislativa tiene existencia legal, aunque integrada por los antiguos Diputados, en atención a las razones siguientes:

No siendo posible la asistencia de los nuevos Legisladores por la nulidad declarada de las elecciones, para salvar la grave emergencia que **habría interrumpido la indispensable continuidad de la Administración Regional**, el Organó Ejecutivo de esa Entidad Federativa —cuya cabeza es el Presidente de la Entidad— se vió de por fuerza impelido a obrar **discrecionalmente** para salvar la situación de emergencia, y convocó a “sesiones extraordinarias” a los Diputados cuyo mandato, en condiciones de normalidad, debió considerarse fenecido.

Es cierto que existen limitaciones para la Administración Pública (sea Nacional o Regional) derivadas de la concepción del Estado como “Estado de Derecho”, y que la Administración debe, en consecuencia, someterse a la Ley. Mas es sabido, como lo afirman los tratadistas de Derecho Administrativo —Velasco Calvo, entre ellos— “que la permanencia del Estado se manifiesta por la Administración, y, por tanto, que a ésta forzosamente le ha de quedar amplio margen discrecional, es decir, **extralegal**”.

“Esta actividad extralegal es una condición de viabilidad para el Estado”, agregando el mismo autor que la discrecionalidad, en este caso, no debe mirarse como arbitrariedad. Y continúa diciendo: “La discrecionalidad, pues, constituye una excepción al principio de la sumisión de la Administración a la Ley”.

A mi entender, sin duda, el Presidente del Zulia te-

LA PRORROGACION DE FUNCIONES DE LOS PODERES PUBLICOS. — RECIENTE APLICACION DEL PRINCIPIO RESPECTO A LA LEGISLATURA DEL ESTADO ZULIA

En el curso del mes de enero retropróximo, un apreciado discípulo mío hizome el honor de pedirme una interesante consulta sobre varias cuestiones jurídicas nacidas en el Estado Zulia “a raíz de la nulidad de las elecciones practicadas el 24 de octubre del año próximo pasado”, en cuya virtud el Presidente del Estado en vista de la “situación anormal” surgida por causa de dicha nulidad, convocó a “sesiones extraordinarias” a los viejos legisladores —cuyo período había fenecido el 31 de diciembre de 1937—, y éstos, al reunirse el 3 de enero del corriente año, declaráronse en “sesiones ordinarias”, iniciando seguidamente la reforma de la Constitución Zuliana.

Tomando en consideración el tema novedoso de la consulta —enmarcado por entero en el fecundo campo del Derecho Público— me ha parecido pertinente traer a las páginas de esta Revista la opinión emitida al respecto.

Mi discípulo concretó su consulta a los dos puntos siguientes:

1º.—“Tiene existencia legal la actual Asamblea Le-

nía de frente —como si dijéramos en ciernes— la anomalía de que iba a fallar en su funcionamiento el Poder Legislativo de la Entidad, cuando su actividad considerábase indispensable para dotar al Estado de una legislación consona con las necesidades del actual momento histórico, anhelante del progresivo desarrollo de sus diversas instituciones, sin descartar el peligro de que por la misma falta de funcionamiento de la Legislatura, adviniese un período caótico en el Estado. Hubo de hallarse el Magistrado zuliano ante uno de esos casos en los que la salud pública exige imperativamente la ruptura de los límites jurídicos: **salus populi suprema lex esto**. Y tengo para mí que en el caso analizado no debe hablarse de ruptura de los límites jurídicos, porque la actuación de dicho Magistrado, en apariencia violatoria del derecho, no lo era en realidad, pues que la justificaba el **derecho de necesidad del Estado**, que en la dinámica político-social puede ser calificado como “una válvula de escape que la ciencia jurídica reconoce a la Administración Pública para satisfacción de aquellas necesidades que no son tenidas en cuenta por el derecho” (Merkl).—Por más perfecta que pudiese ser la Constitución Nacional o la Regional, sería imposible alcanzar la previsión de todas las situaciones emergentes capaces de advenir en la vida del Estado, y de aquí que la Administración para realizar sus fines deba situarse, momentáneamente y por accidente, en ese margen **extralegal** arriba mencionado.

Reunida la Legislatura zuliana, su actuación, en cuanto atañe a la sanción de una nueva Carta Regional y a la reforma de otras leyes estatales, se explica, en el campo del Derecho Público, en virtud de la **prorrogación** del mandato de los legisladores antiguos.

Con la palabra **prorrogación** —dice Velasco Calvo— que expresa y produce la **prorrogatio** romana, se expresa la idea de la permanencia en funciones del funcionario público que voluntariamente o por precepto de Ley, o por condición de su nombramiento, se halla fuera del plazo en que hubo de ocuparlo. Tiende a salvar el lapso entre la cesación de un funcionario y la posesión del otro. **Arrancando** de la necesidad jurídica de mantener la mar-

cha administrativa, se funda en la costumbre, como es el caso cuando se trata de ministros dimisionarios, o en la ley, como sucede con los Ayuntamientos o Diputaciones”.

“La **prorrogación** consiste, pues, en el ejercicio pleno de poderes, con carácter provisorio”. El fin primordial perseguido no es otro —como fué ya indicado— sino “el de garantizar la continuidad de la función administrativa” (Raggi).

Y no se arguya que los actos sancionados por los Diputados integrantes de la Asamblea zuliana, que actuaron en virtud de la **prorrogación**, carezcan de fuerza legal, pues es un principio de la llamada “teoría de los funcionarios de **facto**” (iniciada, según Goodnow, en antecedentes del **Common Law** anglo-sajón, y aceptada universalmente); el de reconocer a tales actos plena validez, por lo que deberá dárseles la misma fe y crédito que a los emanados de los funcionarios de **jure**, y en tal virtud, podrán recibir eficazmente el **Ejecútese** del Presidente del Estado y ser promulgados, según lo prescrito en la Constitución Regional.

A mayor abundamiento —como lo dije también a mi discípulo— la Constitución española de 1931 contiene un artículo, el 59, que contempla el caso de **prorrogación del mandato legislativo**, cuando estatuye: “Las Cortes disueltas se reúnen de pleno derecho y recobran su potestad como Poder Legislativo legítimo del Estado, desde el momento en que el Presidente no hubiere cumplido, dentro de plazo, la obligación de convocar las nuevas elecciones”. Comentando este artículo —introducido en el Proyecto de Constitución por el Diputado Don Niceto Alcalá Zamora, más tarde Presidente de la República— el expositor Pérez Serrano escribe sobre el caso típico de entrar en vigencia dicho artículo 59, haciendo constar que sería “el de no celebrarse elecciones generales, pues ellas no pueden tener lugar sin que el Gobierno las convoque: en este estado de cosas, se va directamente a una **Dictadura**, porque se desconfía de que una Cámara siga representando al Pueblo, y sin embargo, no se pregunta a éste su verdadera voluntad. Como mal menor, **revive el Parlamento**”.

disuelto, que es expresión del sentir popular mientras no venga otro posterior y más autorizado”.

Ya se ve que el principio de la **prorrogación del mandato** puede constar de texto constitucional expreso, pero si no existe éste, habrá de desprenderse de los postulados de la Ciencia jurídico-administrativa.

II

Respecto al otro punto consultado, afirmé la creencia que tengo de que la Asamblea Legislativa podía truncar el período del Poder Judicial zuliano y nombrar uno nuevo. Basé mi afirmación en la regla predominante en el Derecho Público, de no reconocerse **derechos adquiridos** a ejercer funciones hasta la finalización de los lapsos prefijados en una determinada Constitución. Esto, además, ha sido tradicional en Venezuela, y ejemplo reciente es el caso de haber la Carta Fundamental de 1936 recortado en **dos años** el período de las funciones del Presidente de la República y de la Corte Federal y de Casación, pues, cuando fué electo el primero, era de **siete años**, y ahora sólo dura **cinco** (véanse los artículos 54 y 53 de las Constituciones de 1931 y 1936, respectivamente).

El caso de **delegación** en el Presidente de la República —por un lapso determinado— de la facultad de nombrar los Presidentes de los Estados —sin que pueda revocársele la facultad durante el período— es distinto al contemplado en el párrafo anterior, y nó similar, como lo conceptuaba el consultante en una consideración de su carta-consulta. La Corte Federal y de Casación, en sentencia reciente, sentó jurisprudencia sobre la irrevocabilidad de esa delegación contenida en las Constituciones regionales, por tratarse allí de una expresión típica de **mandato de Derecho Público**, y esta jurisprudencia —de aplicación singular—no podía, a mi entender, reconocérsela extensiva a los lapsos que enmarcan la actuación del Poder Judicial en los Estados de la Unión Venezolana.

Caracas: febrero de 1938.

J. M. Hernández Ron.

BIBLIOGRAFIA.

Recaredo F. de Velasco Calvo, “**Resumen de Derecho Administrativo y de Ciencia de la Administración**”, 2ª Ed., Tomo I, págs. 128 y 218.

Adolfo Merkl, “**Teoría General del Derecho Administrativo**” (traducción española del alemán), Ed. 1935, págs. 208 y sigs.

Francisco J. Goodnow, “**Derecho Administrativo Comparado**” (traducción española del inglés), Ed. “La España Moderna”, Madrid, sin fecha, Tomo I, pág. 24.

Julián M. Ruiz y Gómez, “**Principios Generales de Derecho Administrativo**”, 1ª Ed., La Habana, 1935, págs. 505 y sigs.

Henry Nézard, “**Eléments de Droit Public**”, 5ª Ed., París, 1931, págs. 159 y sigs.

Nicolás Pérez Serrano, “**La Constitución Española**” (Comentarios), 1ª Ed., Madrid, 1932, pág. 230.

Avv. Prof. Luigi Raggi, “**Diritto Amministrativo**”, 2ª Ed., Padova, 1925, Tomo IV, pág. 283.