

DR. TOMAS POLANCO A.

DERECHO ADMINISTRATIVO ESPECIAL



CURSOS DE DERECHO
FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA

Caracas - 1959

El Dr. Tomás Polanco A. nació en Caracas el 17 de agosto de 1927. Cursó estudios en el Colegio San Ignacio de Caracas y en la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela, donde obtuvo el grado de Doctor en Ciencias Políticas, y enseguida, conforme a la ley, el de Abogado de la República (1950).

Durante sus estudios universitarios fue Presidente de la Academia Universitaria de Estudios Histórico-Jurídicos y delegado estudiantil ante la Asamblea de la Facultad de Derecho. Perteneció al personal docente de la Facultad de Derecho desde el año 1948 y ha sido sucesivamente Ayudante en el Seminario de Derecho Público, Jefe de Trabajos Prácticos de Derecho Administrativo y Profesor de Derecho Administrativo II en diferentes rangos académicos.

En la Universidad Católica Andrés Bello fue Profesor de Principios de Derecho Público e interinamente de Derecho Constitucional.

En la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela ha desempeñado también las cátedras de Principios de Derecho Público, Derecho Constitucional y Procedimientos Administrativos.

En 1952 obtuvo el premio "Luis Sanojo" de la Fundación Rojas Astudillo, por su obra "La Administración Pública", la cual mereció también mención especial del jurado examinador y Diploma de Honor otorgado por el Consejo Universitario.

Ha publicado: "Las Audiencias y Chancillerías Reales de Indias" (Caracas - 1948). "La Administración Pública" (Caracas - 1952) "Notas sobre algunos servicios y funciones administrativas" (Caracas-1956) "Aspectos Constitucionales de la Hacienda Pública" (Caracas-1957) "Régimen jurídico de las Comunicaciones" (Caracas-1959) y la presente obra "Derecho Administrativo Especial".

Es representante de la Facultad de Derecho en la Comisión de Administración Pública y pertenece a la "Asociación de Administrativistas de América".

DERECHOS RESERVADOS

DEDICATORIA

*A mi esposa y a mis hijos,
con el testimonio de mi devoción y afecto.*

Caracas, 25 de febrero de 1959

Señor

Decano de la Facultad de Derecho

Su Despacho.—

Me es placentero hacer de su conocimiento que hago formal donación a la Universidad Central de Venezuela de los derechos materiales que me corresponden en la edición de mi obra "Derecho Administrativo Especial", actualmente en proceso de impresión.

Esta donación la hago sujeta a que el provecho que se obtuviere con dicha edición se utilice para el fomento de la biblioteca de la Facultad de Derecho y no abarca los derechos de propiedad intelectual sobre la misma obra.

Le ruego hacer transmitir el contenido de esta comunicación a los organismos universitarios correspondientes.

De usted muy atentamente,

Dr. TOMAS POLANCO A.

UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA

CONSEJO UNIVERSITARIO

C A R A C A S

Caracas, 24 de abril de 1959

149 y 101°

Ciudadano Doctor

Tomás Polanco

a/c Facultad de Derecho

Tengo el agrado de comunicar a Ud. que el Consejo Universitario en sesión celebrada el día 22 de abril, conoció de su atento carta y del contenido de ella, donde Ud. con desprendimiento y espíritu universitario hace formal donación a este Instituto de los derechos que le corresponden en su importante obra "Derecho Administrativo Especial".

Al aceptar complacido el Consejo Universitario la donación en referencia, por mi conducto ha querido darle a Ud. las más expresivas gracias por el acto de donación que ha hecho y al mismo tiempo la ha aceptado gustosamente, así como la forma que Ud. ha tenido a bien indicar de que el producto que se obtuviere, sea en beneficio de la Biblioteca de la Facultad de Derecho, así como no involucra dicha donación los derechos de propiedad intelectual de su obra.

Reciba los sentimientos de mi más distinguida consideración y aprecio.

De usted muy atentamente,

ISMAEL PUERTA FLORES

Vicerrector-Secretario

INTRODUCCION

Bajo la denominación de "DERECHO ADMINISTRATIVO ESPECIAL" (Derecho Administrativo II en la terminología de la Facultad de Derecho) he comprendido en la Cátedra a mi cargo en la Facultad de Derecho de la Universidad Central, el estudio y consideración de la Materia Administrativa o sea de las situaciones jurídicas que surgen de las relaciones que existen entre la Administración Pública y los particulares, cuando las actividades de éstos, en razón de su repercusión en la vida colectiva, tienen que ser intervenidas, bajo distintas formas, por el Estado a través de los diferentes órganos administrativos.

Desde el punto de vista pedagógico no puede descuidarse esa labor en la formación del Abogado, puesto que en el futuro le tocará muy de cerca, ya como representante o asesor de los particulares, ya como funcionario de la Administración.

He querido realizar este estudio en forma armónica o sea de tal manera que permita la visión global de los diferentes problemas que cada tema abarca, advirtiendo sin embargo que es muy difícil agotar los distintos aspectos que se consideran por la naturaleza particular de los ramos diversos que van surgiendo del derecho administrativo, y que tienden, como en el caso de las normas sobre navegación aérea, a formar ramas autónomas de la Ciencia del Derecho, con técnicas y métodos propios, y con mayor importancia día a día.

Dentro de esta orientación esta obra tiene otra muy importante la de estar destinada a suministrar al estudiante una guía o información esquemática que le permita orientarse en un estudio más atento y cuidadoso de cada uno de los problemas tratados.

Los temas escogidos han sido aquellos que en mi particular opinión, que he procurado auxiliar con el consejo de distinguidos

colegas de cátedra, son los que tienen mayor importancia para las finalidades propuestas. Acepto que puede que omita algunos de importancia y que le de demasiada categoría a otros que no la deben tener: por ello me agradaría mucho conocer las opiniones que esto pueda suscitar entre los doctos lectores que esta obra pueda tener en orden a mejorarla y corregir sus naturales defectos.

Así mismo, el orden de exposición no tiene otro significado sino el de que alguno debe ser escogido cuando hay que tratar en conjunto temas que no guardan entre sí relación alguna o la relación que guardan es lejana.

Cada capítulo está seleccionado especialmente en orden a escoger aquellas materias cuyo conocimiento tiene importancia en la formación del abogado. No debe olvidarse, por lo tanto para juzgar sobre lo acertado o no de dicha escogencia, que siendo la etapa de estudiante eminentemente formativa y para futuros abogados cuyo campo profesional no puede preverse, es deber docente extender la enseñanza a la mayor cantidad posible de materias que pueden ser objeto de controversias jurídicas, dándole desde luego preferencia a aquellos temas que indudablemente están en más elevada categoría.

El profesor ignora si sus actuales alumnos serán en el futuro funcionarios administrativos, jueces, o abogados en libre ejercicio defendiendo los mas variados intereses. Tiene por lo tanto que suministrarle al estudiante la cultura jurídica básica que luego será especializada, tanto en los estudios de Doctorado como en las exigencias de la vida profesional. Y dentro de ésta la multiplicidad de intereses privados que tocan a diario la materia administrativa y la complejidad creciente del funcionamiento de los órganos administrativos, obligan al abogado naturalmente relacionado con ambas actividades a extender al máximo sus conocimientos jurídicos.

Es de advertirse que la correcta exposición de muchos de los temas aquí tratados obliga a incursiones en otros campos del derecho, especialmente en el Derecho Privado, lo cual no solamente se explica por la valedera afirmación de que no existen DOS derechos, uno privado y otro público, sino solamente "EL DERECHO", sino también por el punto de partida que nos hemos señalado como lo es el estudio de los problemas jurídicos que plantean las relaciones entre la Administración y los particulares cuando la actividad de éstos (normalmente regida por el Derecho Privado) toca a la vida colectiva.

Esta obra no es un tratado ni un ensayo. Pretende, que conforme a las aspiraciones de las autoridades académicas universitarias y del autor, pueda entrar desde el punto de vista docente, en la misma categoría de los "Handbooks" norteamericanos e ingleses y de los "Manuales" franceses.

Como el subtítulo lo indica es un "estudio sistemático de la legislación venezolana sobre materia administrativa". No es por lo tanto, repito ni un Tratado de Derecho Administrativo General ni tampoco del Derecho Administrativo Venezolano, sino solamente limitada a la legislación sobre materia administrativa.

Su fin es servir de guía a los estudiantes de Derecho Administrativo Especial en la Facultad de Derecho y por lo tanto se ha procurado prepararla en la forma que considero más adecuada para un estudiante de tercero o cuarto año en la Facultad. El abogado o el estudiante de cursos superiores o del Doctorado no encontrará en ella nada ni que le sea desconocido ni que no pueda tratar mejor.

Específicamente es un trabajo de cátedra, para el cual he venido haciendo acopio de materiales durante mi actuación en el personal docente de la Facultad de Derecho, desde mi designación como Ayudante del Seminario de Derecho Público en 1948, Jefe de Trabajos Prácticos en 1950 y Profesor de la Cátedra de Derecho Administrativo II en diferentes rangos académicos.

Era mi intención publicar todos esos materiales reunidos e incluso inicié la edición de algunos capítulos utilizando las páginas de la Revista de la Facultad de Derecho. La atención y amabilidad de los doctores José Muci Abraham y Francois Ciavaldini, cuando ambos actuaron en el Decanato y Dirección de la Facultad, quiso que el compendio y publicación de los mismos fuera hecho por cuenta de la Universidad para obtener así una obra que sirviera de texto de estudio, y llenar parte del vacío que en tal sentido existe en nuestra literatura jurídica.

La preparación de cada capítulo trató de ser hecha en base a los principios que en la materia correspondiente tiene nuestro sistema administrativo. La razón de ello es evidente, puesto que por una parte no se trata en el Derecho Administrativo Especial, (como alguna vez se ha creído con un criterio que respeto, pero no comparto) de enseñar artículo por artículo y ley por ley, sino de mostrar al estudiante la estructura general de cada aspecto de la legislación, pues los detalles particulares no se necesita mucho trabajo

para encontrarlos en las Gacetas Oficiales o en las Compilaciones. Por otro lado, el análisis histórico de nuestras instituciones administrativas demuestra que los principios fundamentales no ha hecho sino evolucionar a través de las sucesivas reformas y que los pormenores legislativos, cambiables con las épocas y los hombres, son tan secundarios en la enseñanza que no se debe perder tiempo en ocuparse de ellos.

He procurado también, cuando ello es posible, incluir en cada tema la correspondiente jurisprudencia emanada ya de la antigua Corte Federal y de Casación en sus varias Salas, ya de la Corte Federal de la República, pues el trabajo de dichas Cortes en la interpretación de la ley administrativa, si bien no siempre es del todo acertado, implica al menos una labor que en ningún caso debe ser rechazada sino mejorada. Además el contacto con la jurisprudencia, ya sea para acoger sus enseñanzas o para analizar críticamente sus decisiones, es siempre de utilidad en la formación del criterio jurídico.

Por otra parte forma parte importante de los mismos temas la referencia inmediata a la legislación internacional correspondiente, pues la íntima interdependencia de los pueblos a que lleva la vida moderna, hace indispensable conocer, al lado de la norma nacional, la norma internacional, que incluso muchas veces tiene aplicación preferente. Por otra parte bien sabido es que en dichas normas internacionales se encuentra con frecuencia el origen de reformas legislativas en el deseo permanente de todos los pueblos cultos de unificar al máximo las normas jurídicas que solucionan problemas comunes.

Los diferentes temas han sido agrupados en dos grandes secciones: aquellos que se refieren directamente a las personas y aquellos que se refieren en forma inmediata a las cosas, pero sin perder de vista las mutuas interrelaciones de ambos y que pueden explicar la diferencia de criterio factible sobre si un determinado tema debe o no estar en una u otra sección.

Hemos dado preferencia en cuanto a la extensión de lo tratado a aquellos temas que se refieren a la vida económica, pues de acuerdo con todo lo que hemos expuesto antes, serán sin duda alguna los que mayor importancia tendrán en la vida profesional del futuro abogado.

Como trabajo de interpretación y sistematización que éste es, creo que dará lugar a severas críticas y a estudios de riguroso análisis tanto en las opiniones que sustenta como en su forma y método. Espero que mis colegas del personal docente de nuestra Facultad de Derecho, con la experiencia que sus cátedras y sus conocimientos les han dado y mis colegas que tienen a su cargo funciones administrativas, con la experiencia que la vida práctica de las leyes les da cada día, tengan la suficiente bondad para someter a su severo juicio este libro, por lo cual les estaré agradecido.

No quiero para mi libro benevolencia sino rigor, tampoco aplausos sino crítica constructiva. A quienes lo critiquen con ánimo académico, les estaré agradecido.

Insisto en decir que esta obra ha sido posible gracias a la colaboración que he recibido de parte de las autoridades de la Facultad de Derecho de la Universidad Central. Sería faltar a un deber de cortesía y gratitud no hacerlo constar aquí en forma expresa, así como hacer muy especial mención de los nombres de los doctores José Muci Abraham, Francois Ciavaldini Ortega, Andrés Aguilar, José Melich Orsini, Ramón Escovar Salón y Eloy Maduro Luyando, a quienes como Decanos o Directores de la Facultad y Escuela de Derecho y amigos y colegas de todo mi aprecio, estoy profundamente agradecido.

Así mismo llegue mi gratitud a todas las personas que me prestaron su colaboración en mis trabajos y particularmente a mis secretarías, las señoras María Luisa de Ortiz y Gladys de Motes, a quienes debo invalorable colaboración en la preparación del manuscrito.

INDICE GENERAL

PRIMERA PARTE

Régimen administrativo de las personas.

	Página
CAPITULO I: Notas definidoras de la personalidad desde el punto de vista administrativo.— Edad.— Sexo.— Residencia.— Naturalización.—	7
CAPITULO II: El Extranjero.— Concepto.— Clasificación.— Situación jurídica: igualdad de derechos civiles; negación de derechos políticos.— Notas de derecho comparado.—	21
CAPITULO III: Atención administrativa de la salud de las personas.— Aspectos constitucionales del problema.— Modalidades administrativas.— Clasificación general de los servicios sanitarios.— Servicios destinados a la conservación de la salud: normas sobre alimentos; normas sobre construcciones; normas sobre vacunación; control de la fabricación, comercio y expendio de 'medicinas.— Servicios destinados a la recuperación de de la salud perdida: reclusión obligatoria de enfermos; denuncia obligatoria de enfermedades; tratamiento obligatorio de enfermedades; reglamentación de clínicas y casas de salud.— La Sanidad Marítima.— Normas internacionales en materia de sanidad.—	41
CAPITULO IV: Régimen administrativo en materia de cultos.— Materia objeto del tema.— Normas referentes a cultos.— El Patronato Eclesiástico: a- designación de autoridades eclesiásticas; b- organización territorial eclesiástica.— Personas eclesiásticas con personalidad jurídica.— Representación de las personas eclesiásticas y régimen de los bienes de las mismas.—	55
CAPITULO V: Régimen administrativo de la formación cultural de las personas.— Principios generales.— Objetivos.— Obligatoriedad de la enseñanza primaria.— Gratuidad de la enseñanza suministrada por el Estado.— Uso obligatorio del castellano.— Diferentes "tipos" de educación.— "Ramas" de la educación.— Títulos y certificados.— Normas internacionales en materia de educación.—	69
CAPITULO VI: Las misiones.— Ubicación; número; establecimiento; régimen organizativo.— El Misionero; sus funciones públicas.— El Indio; su sometimiento a situaciones jurídicas especiales.—	78

CAPITULO VII: Necesidad jurídica de la identificación.— El Registro Civil de Nacimientos.— La Identificación Civil.— Sistemas de identificación.— La identificación del venezolano dentro del territorio del país.— Características jurídicas de la Cédula Personal.— Sistemas de identificación del venezolano fuera de Venezuela.— El Pasaporte.— Especies y características jurídicas.— Normas interamericanas.— Identificación de extranjeros.— Identificación a los fines de Registro Público.—	91
---	----

SEGUNDA PARTE

Régimen administrativo de las cosas.

CAPITULO VIII: La Propiedad.— Obligaciones y Restricciones de la propiedad.—	109
CAPITULO IX: Propiedades especiales.— Régimen jurídico aplicable.— Características jurídicas.— Comprobación.— Notas procedimentales.—	115
CAPITULO X: El Registro de Propiedad.— Principios generales.— Visión de conjunto.— Efectos del Registro.— Dificultades generales que presenta nuestro "Registro".— Aspectos funcionales.— Consideraciones finales.—	123
CAPITULO XI: Régimen de la expropiación.— Concepto.— Características.— Etapas.— Formalidades administrativas.— Acuerdos entre expropiante y expropiado.— Formalidades contenciosas: el impulso procesal; quién expropia; qué expropia; para qué se expropia; las partes en el proceso.— Contestación y oposición.— Relación y sentencia.— Fijación del precio y su pago.— Las ocupaciones.— Consecuencias de la expropiación.— Observaciones a la legislación de expropiación.—	131
CAPITULO XII: Régimen administrativo del aprovechamiento de los recursos naturales.— Protección fiscal de la actividad agropecuaria.— Organismos de estudio y experimentación agropecuaria.— Ejecución directa por el Estado de actividades agropecuarias.— Protección crediticia de la actividad agropecuaria.— Aprovechamiento de los recursos naturales renovables.— Cuáles son.— Normas administrativas.— Principios consagrados por la legislación de la materia.— Fomento y conservación de los recursos naturales renovables.— Condiciones fiscales del aprovechamiento de los recursos naturales.— Sanciones administrativas y de carácter penal.— Breves nociones sobre el régimen de aprovechamiento de las aguas: a) Limitaciones en el uso, goce y disposición de aguas del dominio privado; b) Limitaciones en el uso, goce y disposición de aguas del dominio público.— Consideración especial sobre las concesiones de aprovechamiento de las aguas del dominio público.— El aprovechamiento de las aguas del dominio público para servicios de energía hidroeléctrica.— Las Reservas Nacionales Hidráulicas.—	155

CAPITULO XIII: Régimen administrativo de la regulación de arrendamiento de inmuebles.— El Decreto de 15 de agosto de 1944.— Su naturaleza jurídica; aspectos; causas; normas de principio; normas orgánicas; normas procedimentales; inmuebles objetos de regulación; antecedentes.— De la resolución 72 a la ley de 27 de setiembre de 1947.— La Ley de inquilinato de 9 de abril de 1955.— Su vigencia y problemas que plantea.— Materias contempladas en la ley.—	181
CAPITULO XIV: Régimen de la moneda. —Determinación de las características físicas de la moneda.— Procedimiento para la acuñación de moneda.— La circulación de la moneda.—	201
CAPITULO XV: Régimen administrativo en materia de Bancos. Principios generales.— Basamentos constitucionales.— Tipos de Bancos admitidos en nuestra legislación.— Normas jurídicas aplicables.— Intervención del Estado en la actividad Bancaria.— Organos administrativos relacionados con la actividad Bancaria.— Intervención administrativa en la actividad Bancaria.— Etapas.— Constitución del Banco.— Controles administrativos.— Operaciones Bancarias.— Funcionamiento del Banco.— Apéndice: la evolución de la legislación bancaria en Venezuela.—	207
CAPITULO XVI: Empresas de seguros.— Introducción.— Diferentes normas sobre seguros.— Aspectos de la inspección y vigilancia estatal.— Instalación de la empresa aseguradora.— Cesación de las actividades de una Empresa Aseguradora.— Los Agentes de seguros.— Organismos administrativos en materias de seguros.—	233

TERCERA PARTE

CAPITULO XVII: Régimen administrativo de las comunicaciones.— Tipos de comunicaciones.— Normas jurídicas pertinentes.— Primer tipo de comunicaciones: las telecomunicaciones; el correo.— Segundo tipo de comunicaciones: el medio de transporte; el vehículo; el o los conductores; el objeto del transporte; la vía; la utilización del transporte.— Concesiones en materia de transporte. Características.—	245
CAPITULO XVIII: Control administrativo de la navegación.— Derecho aplicable.— Normas internacionales.— Normas nacionales.— La autoridad marítima.— Régimen administrativo de la nave.— Nacionalidad de la nave.— El gobierno de la nave: El Capitán.— Sus funciones públicas.—	261
CAPITULO XIV: El Derecho aeronáutico.— Derecho aplicable a la aeronavegación.— Problemas jurídicos que plantea la navegación aérea.— Clasificación de las aeronaves.— Nacionalidad de la aeronave.— La aeronave en tierra.— La aeronave en vuelo.— El Fegistro Aéreo; la autoridad aeronáutica.— Situaciones de emergencia ,abandono y pérdida de una aeronave.—	277

CUARTA PARTE

CAPITULO XX: Régimen administrativo de la Defensa Nacional.— Prenotandos.— Normas administrativas.— Organización y competencia de los órganos del Estado encargados de su defensa.— Organización y régimen de las Fuerzas Armadas Nacionales.— Regulación del cumplimiento de los deberes cívicos relacionados con la Defensa Nacional.— Organización de los cuerpos armados.— Actividades civiles relacionadas con la Defensa Nacional.— El Servicio Militar Obligatorio.— 297

INDICE POR MATERIA 315

INDICE LEGAL

INDICE DE LAS PRINCIPALES NORMAS JURIDICAS CITADAS EN LA OBRA

Esta lista se ha preparado con el objeto de facilitar la consulta de la obra ya que resultaba poco menos que imposible el indicar la ubicación de cada Ley en todas las citas que figuran al pie de las páginas. El orden de la lista corresponde al de las materias de cada capítulo.

Decreto que establece la Hora Legal en Venezuela.

12 de febrero de 1912. Recopilación de Leyes y Decretos Reglamentarios de Venezuela, Tomo XIII, pág. 51.

Ley Electoral.—

23 de mayo de 1958. Gaceta Oficial N° 564 Extra. de 12 de junio de 1958.—

Estatuto del Personal del Servicio Exterior.—

26 de abril de 1946.— Compilación Legislativa de Venezuela. Tomo I, pág. 1265.—

Ley de Vacuna.—

4 de julio de 1912. Compilación Legislativa de Venezuela. Tomo II, pág. 1502.—

Ley de Educación.—

22 de julio de 1955. Gaceta Oficial N° 24. 814 de 5 de agosto de 1955.

Constitución Nacional de 1945.—

Compilación Legislativa de Venezuela. Anuario 1945.—

Constitución Nacional de 1947.—

Compilación Legislativa de Venezuela. Anuario 1948-49.

Constitución Nacional de 1953.—

Gaceta Oficial N° Extra. de 15 de abril de 1953.

Ley de Extranjeros.—

31 de julio de 1937. Compilación Legislativa de Venezuela. Tomo I pág. 1144.

Reglamento de la Ley de Extranjeros.—

7 de mayo de 1942. Compilación Legislativa de Venezuela. Tomo I, pág. 1153.

Ley de Sanidad Nacional.—

7 de julio de 1942. Compilación Legislativa de Venezuela. Tomo I. pág. 1369.

Reglamento General de Alimentos.—

12 de enero de 1959. Gaceta Oficial N° 25.864 de 16 de enero de 1959.

- Ley de ejercicio de la Medicina.—**
29 de julio de 1942. Compilación Legislativa de Venezuela. Tomo II, pág. 1537.
- Ley de ejercicio de la Odontología.—**
1 de octubre de 1943. Compilación Legislativa de Venezuela. Tomo II, pág. 1542.
- Ley de ejercicio de la Farmacia.—**
27 de junio de 1928. Compilación Legislativa de Venezuela. Tomo II, pág. 1546.
- Ley de estupefacientes.—**
6 de agosto de 1934. Compilación Legislativa de Venezuela. Tomo II, pág. 1525.
- Ley de Patronato Eclesiástico.—**
28 de julio de 1824. Compilación Legislativa de Venezuela. Tomo III, pág. 822.
- Ley de División Territorial Eclesiástica.—**
20 de junio de 1958. Gaceta Oficial N° 25.694 de 27 de junio de 1958.
- Decreto sobre inspección de cultos.—**
24 de octubre de 1911. Compilación Legislativa de Venezuela. Tomo III, pág. 837.
- Ley de Universidades.—**
5 de diciembre de 1958. Gaceta Oficial N° 576 Extra. de 6 de diciembre de 1958.
- Ley de Misiones.—**
16 de junio de 1915. Compilación Legislativa de Venezuela, Tomo III, pág. 839.
- Ley del Servicio Nacional de Seguridad.—**
30 de julio de 1938. Leyes y Decretos Reglamentarios de Venezuela. Tomo XVI, pág. 709.
- Ley de Propiedad Industrial.—**
2 de setiembre de 1955. Gaceta Oficial N° 24.837 de 14 de octubre de 1955.
- Ley de Propiedad Intelectual.—**
18 de julio de 1928. Compilación Legislativa de Venezuela. Tomo I, pág. 1062.
- Ley de Registro Público.—**
26 de agosto de 1943. Compilación Legislativa de Venezuela. Anuario 1943, pág. 72.
- Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social.—**
4 de noviembre de 1947. Compilación Legislativa de Venezuela. Anuario 1947, pág. 90.
- Ley de Inmigración y colonización.—**
22 de julio de 1936. Compilación Legislativa de Venezuela. Tomo II, pág. 1736.

- Ley forestal, de suelos y de aguas.—**
31 de agosto de 1955. Gaceta Oficial N° 24.872 de 13 de octubre de 1955.
- Ley de Monedas.—**
17 de febrero de 1954. Gaceta Oficial N° 24.371 de 17 de febrero 1954.
- Ley de Banco Central.—**
1 de junio de 1943. Gaceta Oficial N° 21.149.
- Ley de Bancos.—**
13 de julio de 1943. Gaceta Oficial N° 21.191 de 30 de agosto de 1943.
- Ley de Bancos Hipotecarios.—**
20 de junio de 1948. Gaceta Oficial N° 25.696 de 30 de junio de 1958.
- Ley sobre inspección y vigilancia de las Empresas de Seguros.—**
18 de julio de 1938. Compilación Legislativa de Venezuela. Tomo II, pág. 746.
- Ley de aviación civil.—**
12 de abril de 1955. Gaceta Oficial N° 452 Extra. de 21 de abril de 1955.
- Ley de navegación.—**
9 de agosto de 1944. Compilación Legislativa de Venezuela. Tomo III, pág. 413.
- Ley de Telecomunicaciones.—**
29 de julio de 1940. Compilación Legislativa de Venezuela. Tomo III, pág. 272.
- Ley de Correos.—**
12 de diciembre de 1958. Gaceta Oficial N° 25.841 de 18 de diciembre de 1958.
- Ley de Tránsito Terrestre.—**
22 de agosto de 1955. Gaceta Oficial N° 24.870 de 10 de octubre de 1955.
- Ley de Ferrocarriles.—**
2 de agosto de 1957. Gaceta Oficial N° 25.425 de 7 de agosto de 1957.
- Ley de Servicio Militar Obligatorio.—**
29 de julio de 1942. Compilación Legislativa de Venezuela. Tomo II, pág. 451.
- Ley Orgánica del Ejército y de la Armada.—**
6 de noviembre de 1947. Compilación Legislativa de Venezuela. Tomo II, pág. 451.
- Estatutos de Ministerios.—**
30 de diciembre de 1950. Compilación Legislativa de Venezuela. Tomo I, pág. 929.

CAPITULO I

Notas definidoras de la "personalidad" desde el punto de vista administrativo. — Edad. — Sexo. — Residencia.

Un individuo de la especie humana, cualquiera que sea, está considerado por el Derecho como "persona natural" (1). Pero ese tal individuo, tiene en sí toda una serie de características que van a determinar modalidades particulares dentro del concepto de "persona", tanto desde el punto de vista del derecho privado como del derecho público.

Tales modalidades podemos diferenciarlas dentro de varios órdenes de ideas que en definitiva resultan complementarios.

El primero se refiere a circunstancias de orden físico, o sea debidas a situaciones de la naturaleza que no pueden ser alteradas: tales por ejemplo la edad y el sexo.

El segundo a circunstancias de orden natural que repercuten en el campo del derecho en una forma determinante: por ejemplo el hecho del nacimiento que tanto por el sitio donde ocurre como por la existencia misma de determinados padres, va a precisar la nacionalidad del individuo. Pero aquí ya puede el mismo individuo, posteriormente, alterar la repercusión jurídica anotada mediante actos de voluntad que lo lleven a optar una nueva nacionalidad o a ser adoptado por padres distintos.

El tercero a circunstancias de orden cultural: la educación que el sujeto recibe o está recibiendo, sus ideas religiosas, etc.

El cuarto a circunstancias de orden meramente jurídico, como la determinación de los conceptos de domicilio o residencia de cada individuo.

Del conjunto de estas modalidades se llega a la identificación de las personas que más adelante estudiaremos. Pero algunas de ellas necesitan ser estudiadas previamente con detenimiento y cuidado por su particular importancia.

1.—Art. 16, Código Civil

La edad

La Edad de una persona es el tiempo transcurrido desde el momento de su nacimiento hasta otro momento cualquiera de su vida.

Por tal motivo se hace necesario el considerar diferentes aspectos del problema: uno la determinación del momento de nacimiento, mediante la partida de nacimiento u otros medios, cuyo análisis haremos posteriormente al hablar de la identificación. El otro la determinación del tiempo transcurrido desde el mismo nacimiento hasta el momento en el cual interesa precisar la edad.

El tiempo ha de medirse en horas, días, meses y años conforme a las normas que para ello trae el Código Civil (2).

Pero hay que tomar en cuenta que siempre debe utilizarse como criterio para fijar la hora, la hora legal de Venezuela, fijada como la hora media correspondiente al meridiano del Observatorio Cagigal en Caracas, disminuía en dos minutos diecisiete segundos y equivalente a la hora del meridiano de Greenwich disminuida en cuatro horas y treinta minutos (3).

Ahora bien, no solamente interesa determinar la edad de la persona natural, sino fijar las consecuencias de la misma.

La primera y más generalizada consecuencia de la edad es la distinción entre la mayoría y la minoridad. Dice el Código Civil que es mayor de edad quien ha cumplido veintiún años y que tal persona es "capaz para todos los actos de la vida civil, con las excepciones establecidas por disposiciones especiales". (4).

Por lo tanto hay que advertir que solamente la mayoría produce la plena capacidad a los efectos civiles y dejando a salvo las situaciones de excepción que puedan existir. Estas situaciones de excepción se refieren por lo tanto a aquellas incapacidades que la propia ley civil acuerda para aquellos mayores de edad que se encuentren en casos particulares. No deben confundirse con las exigencias administrativas en materia de edad.

2.—Art. 12, Código Civil.

3.—Véase el Decreto de fecha 12 de febrero de 1912, reglamentado en Resolución de fecha 19 de diciembre de 1912. Ambos en, *Recopilación de Leyes y Decretos Reglamentarios de Venezuela*, Tomo XIII, pág. 51.

4.—Art. 18, Código Civil.

Otra consecuencia de la edad es su influencia en la determinación de la responsabilidad penal, tema que está alejado del objeto de este estudio.

Ahora bien, el aspecto que primordialmente nos interesa en la consideración de la edad de las personas, es el de las exigencias administrativas al respecto. En este sentido la legislación administrativa no es que desconozca a la norma civil de la mayoría a los 21 años, sino que regula situaciones diferentes que no tiene relación, al menos directa, con la plena capacidad civil.

1) *Ejercicio de derechos políticos*: Los derechos políticos se han entendido como la facultad de elegir y de ser elegido, se entiende desde luego que para aquellos órganos del Estado integrados por personas seleccionadas por el método de la votación.

Nuestro legislador ha considerado conveniente atribuir la facultad de elegir a toda persona natural venezolana que tenga 18 años de edad, como se ve inferior en 3 años a la edad exigida para la mayoría civil.

Pero, la facultad o derecho de ser elegido está atribuida a personas de edad diferente según se trate de la Presidencia de la República (30 años) de los Senadores (30 años) o de los Diputados al Congreso Nacional (21 años) (5).

2) *Ejercicio de funciones públicas*: El ejercicio de funciones públicas distintas a aquellas que exigen la elección del funcionario, está considerado también como un derecho político. Para ellas también exige el legislador edades especiales. Así por ejemplo, la Constitución Nacional requiere en quien fuere designado Ministro del Despacho, Procurador de la Nación, Contralor de la Nación o Miembro de las Cortes Federal o de Casación, la edad de 30 años. En materia de educación se requiere una edad mínima, fijada en 18 años y una edad límite, fijada en los 60, para desempeñar cargos docentes. Aunque es discutible el fijar la edad límite en los 60 años el legislador ha dejado a la prudencia de los organismos administrativos el autorizar la continuación en funciones docentes de personas mayores de 60 años. Salvo para la carrera diplomática, en la cual se exigen 21 años para el ingreso, no existe norma alguna para de-

5.—Arts. 3 y 8 de la Ley Electoral, de 23 de mayo de 1858, en Gaceta Oficial N° 564 Ex. de 12 de junio de 1958.

terminar la edad necesaria para otras funciones públicas, por lo cual la fijación queda a cargo de la autoridad que haga la designación (6).

3) *Cumplimiento de deberes militares*: Como lo veremos al estudiar el capítulo correspondiente, la ley de servicio militar obligatorio fija en 18 años la edad a partir de la cual comienza para cada venezolano el deber militar y en 45 años la edad en que tales deberes terminan (7).

4) *Cumplimiento de determinados deberes administrativos*:

a) de tipo sanitario: a partir de la edad de seis meses es obligatoria la vacuna antivariólica (8).

b) de tipo fiscal: En la edad en que se produzca la emancipación comienza la obligación de presentar declaración de las rentas obtenidas y que estuvieren gravadas con el Impuesto sobre la Renta.

c) de tipo cultural: a partir de los seis años es obligatoria la educación primaria (9).

d) de identificación: a partir de los 18 años es obligatorio obtener la Cédula de Identidad (10).

5) *Ejercicio de profesionales liberales*: Está limitado solamente por la obtención del título correspondiente y cumplimiento de las formalidades complementarias, pero no hay norma alguna que impida ejercer una profesión a quien hubiese obtenido el título siendo menor de edad.

6) *Situaciones especiales producidas por la edad*:

a) En materia cultural, el haber llegado a los 18 años da derecho a optar el certificado de instrucción primaria sin escolaridad, y haber llegado a los 25 el idéntico derecho respecto al certificado de suficiencia de educación secundaria (11).

6.—Art. 14 Estatuto del Personal del Servicio Exterior, de 27 de abril de 1946, en Compilación Legislativa de Venezuela, Tomo I, pág. 1265 y ss.

7.—Art. 53, Ley Orgánica del Servicio Militar Obligatorio. Su comentario en capítulo XX infra. Véase además, art. 6 de la misma Ley.

8.—Art. 5, Ley de vacuna, de 4 de julio de 1912, en Compilación Legislativa de Venezuela, Tomo II, pág. 1502.

9.—Véase infra, Capítulo V.

10.—Véase infra, Capítulo VII.

11.—Arts. 29 y 38 de Ley de Educación, de 22 de julio de 1955, en Gaceta Oficial N° 24.814 de 5 de agosto de 1955.

b) En materia militar: el haber llegado a la edad límite para cada grado produce de derecho el pase a la situación de retiro (12).

7) *Edades que dan derecho a protección especial de parte del Estado:*

Hay dos etapas de la vida del hombre en que su condiciones físicas le colocan en una situación especialísima: son la niñez y la ancianidad. En tales casos, si la persona no dispone por sí misma de medios suficientes para su bienestar, el Estado tiene que velar por ella por medio de organismos administrativos destinados a tal fin. A tal efecto existen el Consejo Venezolano del Niño, cuya protección se extiende al menor hasta los 18 años y el Patronato Nacional de Ancianos e Inválidos destinado a proteger y lograr el bienestar de ancianos e inválidos.

Si bien la edad de protección en el caso del menor se extiende hasta los 18 años no hay norma que fije cuando comienza la ancianidad. Ello se debe a la determinación casuística que pueda hacerse con arreglo a la situación física de cada persona.

Dentro de este mismo orden de ideas el Estado prohíbe al menor de 14 cualquier actividad de trabajo (13) y limita el de los menores de 16 y mayores de 14 años, pero, salvo la prohibición de ejercicio de ciertas funciones docentes a partir de los 65 años, que tiende a proteger más a los educandos que al educador, no ha tomado providencia alguna para la limitación, protección, jubilación obligatoria o facultativa de los ancianos.

Sexo

El hecho físico de la división de las personas naturales en hombres y mujeres ha tenido y tiene repercusión notable dentro de la concepción jurídica de la misma persona.

Están ya dejadas a un lado todas aquellas normas basadas en la falsa teoría de la superioridad masculina.

Las corrientes modernas sobre el tema responden a dos tendencias complementarias: la primera a igualar a los dos sexos y la segunda proteger al sexo femenino en todas aquellas situaciones en las que sea necesario.

12.—Arts. 266 y 269, Ley Orgánica del Ejército y de la Armada.

13.—Arts. 103 y 104 de la Ley de Trabajo.

La primera tendencia está acogida en nuestro derecho positivo desde el texto constitucional de 1945 (14) en el cual se determinó expresamente que todos los venezolanos, *sin distinción de sexo* serían aptos para el ejercicio de cargos públicos. . . Posteriormente las constituciones de 1947 (15) y 1953 (16) al atribuir a "todos los venezolanos" sin distinción entre hombres y mujeres, el derecho de voto, completaron para siempre el principio o tendencia igualitaria del hombre y de la mujer.

Pero, el hecho de colocar en una posición igualitaria al hombre y a la mujer no puede impedir que el legislador, ante ciertas situaciones, trate de proteger a la mujer en atención a sus peculiares condiciones. De ello hay numerosas pruebas en el derecho civil y en el derecho procesal, pero, aparte de tales disposiciones podemos encontrar:

a) Normas relativas al trabajo de mujeres, contenidas en la ley del trabajo y su reglamento y destinadas a evitar a la mujer trabajos incompatibles con sus condiciones particulares.

b) Normas destinadas a lograr en las mujeres una formación adecuada, teórica y práctica en oficios femeninos. Así la Escuela superior de artes y oficios para mujeres (17) y las Escuelas de Servicio Social (18).

c) Normas destinadas a la protección específica de las mujeres.

Domicilio y Residencia

Con mucha frecuencia se usa tanto en textos legales como en la práctica de la Administración Pública, el término "*residencia*". Como concepto equívoco que es se requiere analizarlo sobre todo en orden a establecer su exacto sentido en lo que comporta a la consideración administrativa de la persona humana.

14.—Constitución Nacional de 1945, art. 33, En Compilación Legislativa de Venezuela, Anuario 1945.

15.—Constitución Nacional de 1947, art. 81. En Compilación Legislativa de Venezuela, Anuario 1948-1949

16.—Constitución Nacional de 1953, art. 39, en Gaceta Oficial N° 372 Ext. de 15 abril 1953.

17.—Reglamento de 14 de febrero de 1940, en Compilación Legislativa de Venezuela, Tomo II, pág. 1205.

18.—Reglamento de 4 de marzo de 1943, en Compilación Legislativa de Venezuela, Tomo II, pág. 1215.

Metodológicamente conviene iniciar este análisis contraponiendo el término "residencia" al término "domicilio".

Dice el Código Civil (19) que 'el domicilio de una persona se halla en el lugar donde tiene el asiento principal de sus negocios e intereses'.

Esta disposición legal contiene aspectos diversos y complementarios que conviene destacar:

a) El 'domicilio' está ligado a la 'persona', es decir existe en función de la persona y no tiene vida autónoma.

b) El domicilio tiene una determinación especial concreta y determinada, pues el Código habla del "lugar donde..." Este lugar se refiere concretamente a una "Municipalidad", o sea a un Distrito (20) puesto que el mismo Código Civil (21) obliga a probar el cambio de domicilio con una declaración hecha 'ante las Municipalidades a que correspondan, tanto el lugar que se deja como el nuevo domicilio'.

c) Lo que determina el domicilio es la ubicación en el lugar en cuestión del asiento "principal" de los negocios e intereses de la persona de que se trate, o del ejercicio habitual en dicho lugar de la profesión u oficio de tal persona. Se trata pues de una situación de hecho determinada por la presencia o no de elementos que lleven a concluir la existencia del domicilio.

Ahora bien, el propio Código Civil (22) al referirse a las personas que no tienen domicilio conocido en otra parte, dispone que "la mera residencia" hace para los mismos las veces de domicilio.

Pero qué es la ¿residencia? Debe eliminarse del contenido de este término, al menos como factor determinante de él, la referencia a "asiento de negocios e intereses" de una persona puesto que tales elementos corresponden al "domicilio".

El Código no suministra otro elemento sino el que puede deducirse indirectamente del art. 31 y que nos lleva a concluir que

19.—Art. 27, Código Civil

20.—No está demás hacer la advertencia que no debe confundirse "Municipalidad", persona jurídica dotada constitucionalmente de ciertas facultades y con un ámbito territorial equivalente a un Distrito, y "Municipio", elemento territorial, también denominado "Parroquia" que forma parte de un Distrito.

21.—Art. 29, Código Civil

22.—Art. 31, Código Civil

el concepto de residencia está también al igual que el de domicilio íntimamente ligado a una determinación "espacial" concreta.

Ante tal realidad el término "residencia" debe serle atribuido el sentido que aparece evidente de su significado propio, para acatar la norma de hermenéutica del artículo 4 del Código Civil.

Examinada gramaticalmente la palabra "residencia" aparecen en ella como elementos integradores las circunstancias de hecho que se dan cuando una persona natural desarrolla en un determinado sitio todas aquellas actividades normales de la vida humana.

Ahora bien, el hecho de que el "domicilio" subsume aquellas porciones de actividades de la persona humana que signifiquen negocios, intereses o ejercicio de una profesión u oficio nos lleva por lo tanto a establecer con claridad el concepto jurídico de residencia.

Debemos entender como tal que la residencia de una persona natural existe o se halla en el lugar donde ella desarrolla habitualmente todas aquellas actividades normales de la vida humana, exclusión hecha de las que tienen que ver con negocios, intereses o ejercicio de profesiones u oficio.

De ahí pues:

- a) La "residencia" es normalmente distinta del domicilio.
- b) La "residencia" puede coincidir con el domicilio.
- c) La "residencia" puede substituir o hacer las veces de domicilio cuando éste no es conocido o no existe.

La diferencia fundamental pues que existe entre "residencia" y domicilio, impiden que se puedan aplicar a aquella las presunciones legales que con respecto a éste existen en relación a funcionarios públicos (23), la mujer casada o viuda (24), el menor no emancipado (25), el entredicho (26) y los dependientes y sirvientes (27).

Analizado así el concepto de residencia debemos diferenciar tal concepto de otros que se dan de "residencia" incluso dentro del lenguaje jurídico y que nos pueden traer confusiones.

Estos otros significados jurídicos de "residencia" son fundamentalmente dos:

23.—Art. 30, Código Civil

24, 25 y 26.—Art. 33, Código Civil

27.—Art. 34, Código Civil.

El uno o primero, de tipo histórico, y se refiere al procedimiento que conforme a las Leyes de Indias (28) era seguido a determinados funcionarios de la Corona Española para tomarles cuenta de la forma o manera como habían ejercido los cargos por ellos desempeñados. (29)

El otro se refiere a la denominación que en el lenguaje administrativo se utiliza para la situación del extranjero "domiciliado" en el país. En efecto la ley de extranjeros y su Reglamento utilizan el término "domiciliado" para denominar al extranjero que legalmente ha fijado su domicilio en Venezuela. (30) Pero, posiblemente por una inadecuada extensión del Art. 26 de la Ley de Servicio Nacional de Seguridad, el cual habla de Extranjeros "residentes" y "transeuntes" y no de "domiciliados" y "transeuntes", se ha venido utilizando el término "residente" para denominar al extranjero "domiciliado" y "residencia" a la autorización que expide la autoridad administrativa para que el extranjero permanezca en el país como domiciliado. Se trata desde luego de una "costumbre" administrativa, que por no ser "contra-*legem*" no puede objetarse. (31)

Ahora bien, la "Residencia" en el sentido en que la venimos entendiendo (y hechas las distinciones que anteceden) tiene variadas consecuencias en el orden administrativo, en cuanto se refiere a la consideración de la persona humana.

Tales pueden dividirse en dos grandes grupos:

a) En cuanto a la determinación del sitio de cumplimiento de determinados deberes establecidos por la ley: Hay diversas situaciones en las cuales el legislador ha creído conveniente ordenar que

28.—Véase la Edición fotográfica, hecha en 1943 por el Consejo de la Hispanidad. Madrid.

29.—Leyes de Indias. Libro V. Título XV.

30.—Art. 1º Reglamento de la Ley de Extranjeros, de 7 de mayo de 1942, en Compilación Legislativa de Venezuela, Tomo I, pág. 1153.

31.—No existe ninguna norma conocida que otorgue facultad a determinados funcionarios administrativos para autorizar o no la condición del domicilio en un extranjero. El texto del art. 2 del Reglamento de la ley de extranjeros (véase nota 30) hace suficiente para adquirir el carácter de "domiciliado" la simple declaratoria hecha por el extranjero acompañada de ciertas circunstancias determinadas en tal disposición legal. Sin embargo durante ciertas etapas algunos funcionarios administrativos asumen, ilegalmente, la atribución de autorizar la presencia del extranjero en el país, otorgando lo que ha venido a denominar "visa de residencia", formalidad innecesaria.

ciertos deberes sean cumplidos precisamente en el lugar donde el ciudadano tiene su "residencia". Sin entrar a enumerar todos los casos podemos sí señalar los siguientes:

1) La presentación de todo venezolano varón que haya cumplido 18 años, ante la autoridad militar, a los efectos de su inscripción en el Servicio Militar Obligatorio, debe hacerse ante la Junta competente en el sitio donde el inscrito tenga su residencia. (32)

2) La inscripción de todo venezolano que tenga derecho de votar en el Registro correspondiente debe hacerse ante el organismo electoral competente en el sitio donde el votante tenga su residencia. (33)

3) El matrimonio no puede efectuarse sin el cumplimiento de ciertas formalidades ante un funcionario autorizado al efecto que tuviere competencia por razón del territorio sobre el sitio de "residencia" de uno cualquiera de los contrayentes. (34)

b) En cuanto al ejercicio de determinadas funciones públicas:

1) Los funcionarios del Servicio Exterior de la República están obligados a tener su "residencia" en la ciudad donde tenga su asiento el Gobierno ante el cual están acreditados. (35)

2) Los Registradores Principales y Subalternos deben tener su "residencia" en la población donde funcione la Oficina de registro a su cargo. (36)

3) Los Oficiales en situación de disponibilidad deben antes de fijar el sitio de su residencia "previo conocimiento del Ministerio de la Defensa" (37). Los oficiales en situación de retiro podrán igualmente fijar libremente su residencia pero dando aviso previo al Ministerio de la Defensa. (38)

La Naturalización

La incorporación de una persona al conglomerado humano de un Estado distinto de aquél del cual ella es nacional, motiva a ve-

32.—Art. 33, Ley de servicio Militar Obligatorio

33.—Art. 57 Ley Electoral de 23 de mayo de 1958.

34.—Art. 66 del Código Civil.

35.—Art. 57, ord. 8 del Estatuto del Personal del Servicio Exterior.

36.—Art. 25, Ley de Registro Público.

37.—Art. 264, Ley Orgánica del Ejército y de la Armada.

38.—Art. 268, Ley Orgánica del Ejército y de la Armada.

ces, cuando tiene carácter definitivo o casi definitivo que tal persona desee incorporarse al menos de manera formal al grupo nacional del nuevo Estado, lo cual no puede menos de también interesar al nuevo Estado.

Por ello existen en todas las legislaciones normas destinadas a señalar como y cuando se pueden obtener tales objetivos.

Ubicación jurídica

El problema que tratamos es fundamentalmente de carácter constitucional: corresponde al Poder Constituyente primero que todo admitir la posibilidad de la naturalización, o sea de la adopción de la nacionalidad por parte de quienes no la tienen; en segundo lugar el determinar las condiciones mínimas que habrán de exigirse y por último los principios del procedimiento respectivo.

La legislación administrativa toma a su cargo el desarrollar las normas constitucionales.

Tipos de naturalización

Las normas constitucionales tradicionalmente han establecido tres situaciones distintas en materia de naturalización:

1a.) La de aquellas personas extranjeras a las cuales el Estado no puede negar la naturalización que viene como consecuencia inevitable de ciertos hechos o de otras situaciones jurídicas.

2a.) La de aquellas personas extranjeras a las cuales el Estado ve con especial interés y a quienes se les exige que cuando deseen adquirir la nacionalidad lo manifiesten así, reservándose el Estado el derecho de aceptar o no el deseo manifestado y

3a.) La de aquellas personas extranjeras a quienes el Estado exige que soliciten la nacionalidad si así lo desean, pero sujetas a la determinación que en definitiva se adopte.

Entre la segunda y tercera, la diferencia no es meramente formal en cuanto que a unos se les exige "manifestar su voluntad" y a las otras "solicitar", sino que también la diferencia afecta al procedimiento respectivo.

Esta diferenciación viene originada fundamentalmente por la mayor o menor vinculación que la persona tenga con el Estado.

Características jurídicas de la naturalización

1) Voluntariedad: la naturalización es esencialmente voluntaria, es decir, que el factor que pone en movimiento el procedimiento necesario para adquirirla es la voluntad de la persona. Aún en el caso de los países que aceptan la naturalización automática se deja siempre abierta la posibilidad de que el interesado por una manifestación expresa de su voluntad se niegue a adquirir la nacionalidad.

2) La nacionalidad adquirida por naturalización si bien no está sujeta a plazo puede cesar cuando el interesado la renuncie o el Estado la revoca por las causales indicadas en la ley.

3) La nacionalidad solamente tiene efectos sobre la persona que la adquiere, sin extenderse ni al cónyuge ni a los hijos mayores. A los hijos menores los cubre hasta tanto llegan a la mayoría de edad y solamente en orden a evitar los trastornos familiares que puede traer la diferencia de nacionalidad entre padre e hijos.

CAPITULO II

El Extranjero. — Concepto. — Clasificación de los extranjeros. — Situación jurídica: igualdad de derechos civiles; Negación de derechos políticos. — Notas de derecho comparado.—

1) *Concepto:*

En nuestra legislación a diferencia de otras (1) no se encuentra ninguna definición de qué es un extranjero, por lo cual el contenido de tal concepto debe establecerse en forma indirecta: extranjero es toda persona natural que no sea venezolana. Este concepto se aplica por analogía dentro de ciertas limitaciones a las personas jurídicas (2).

2) *Clasificación de los extranjeros:*

El término “extranjero” no siempre es simple o sea que se aplica a quien no sea nacional y nada más, sino que a veces requiere aspectos complementarios de importantes consecuencias jurídicas.

Conforme a tales aspectos se pueden clasificar los extranjeros así:

a) Extranjeros en general o sea todas aquellas personas que no son venezolanos.

b) Atendiendo a la nacionalidad:

1) Extranjero que gozan de una o más nacionalidades.

2) Extranjeros que no gozan de ninguna nacionalidad (apátridas) por falta o pérdida de la originaria o de la o las posteriormente adquiridas.

c) Atendiendo a las relaciones de Venezuela con los Estados de donde provengan los extranjeros:

1) Extranjeros nacionales de países con los cuales Venezuela tiene relaciones diplomáticas.

ene-

1.—Véanse las notas de Derecho Comparado, pág. 27.

2.—Código de Comercio Art. 354 y ss.

2) Extranjeros nacionales de países en las cuales Venezuela no tiene relaciones diplomáticas (3).

d) Atendiendo a la ubicación de los respectivos Estados:

1) Extranjeros nacionales de determinados países: por ejemplo, a los efectos de la naturalización los provenientes de países hispano-americanos (4).

2) Extranjeros en general.

e) Además, en el derecho comparado se puede encontrar otras clasificaciones que atienden a distintos criterios:

1) Según la religión en

A) Extranjeros de la misma religión nacional.

B) Extranjeros de distinta religión.

Esta clasificación tiene particular importancia en los pueblos árabes (5).

2) Por causa de guerras:

A) Extranjeros de países aliados

B) Extranjeros de países neutrales

C) Extranjeros de países amigos

D) Extranjeros de países enemigos.

Este criterio de clasificación dentro de nuestro derecho tiene especial importancia en materia penal. Dentro de otros campos jurídicos la Constitución de 1936 permitía (6) la confiscación de sus bienes, etc.

f) Pueden clasificarse también los extranjeros atendiendo al criterio que se deriva de la duración de la permanencia de la persona en el país así:

1) Extranjero turista: el que solo proyecta estar en el país un determinado tiempo, no mayor de 180 días y con el único propósito de vacación, esparcimiento o reposo por lo que le están prohibidas actividades económicas o remunerativas (7).

3.—Es interesante esta distinción pues nuestro Reglamento de pasaportes prevee para tales extranjeros la posibilidad de que Venezuela les expida el llamado "pasaporte de emergencia". Véase infra pág. 104.

4.—Ley de Naturalización Art. 3.

5.—Véase infra Notas de Derecho comparado.

6.—Constitución de 1936, Art. 32 ord. 2º num. 1.

Esta disposición fue aplicada en Decreto 176 de 6 de Febrero de 1946.

7.—Reglamento Ley de Extranjeros, Art. 5º.

2) Extranjero transeunte o sea aquel que entra al país con fines lícitos de cualquier especie pero por una cierta duración de tiempo que no debe pasar de ciertos límites.

3) Extranjero residente es aquel que se encuentra en el país o entra a él con el propósito, admitido por el Estado, de establecerse en forma definitiva (8).

g) Una última clasificación de los extranjeros se refiere a estos dos grandes grupos:

1) Extranjeros inmigrantes, que son aquellos, que reúnen las condiciones que exige la ley para considerarlo como tal y entra al país con esa categoría.

2) Extranjeros que no inmigrantes quienes aún reuniendo las condiciones y requisitos de ley para ser considerados inmigrantes ingresan a Venezuela sin esa particular categoría (9).

Situación jurídica del extranjero:

La situación jurídica del extranjero tiene tres notas características:

1) En principio es titular de los mismos derechos civiles del nacional.

2) En principio carece de derechos políticos.

3) Es objeto de limitaciones y de situaciones de excepción creadas por leyes especiales.

Conviene por lo tanto analizar separadamente cada una de estas tres notas características.

A) La igualdad de derechos civiles.—

Hemos dicho arriba que tal igualdad está acordada "en principio" o sea que mientras una disposición expresa no establezca lo contrario el extranjero posee los mismos derechos civiles del nacional.

Esas disposiciones de excepción pueden provenir de:

1) La necesidad de reciprocidad para que el extranjero goce de la igualdad frente al nacional (10).

8.—Ley de Extranjeros Art. 5º.

9.—Ley de inmigración y colonización Art. 4º más adelante pág. 31 nos referiremos de nuevo a esta clasificación de inmigrantes y no inmigrantes.

10.—Véase Art. 6 del Reglamento de Reválidas, equivalencias y traslados, de la Universidad Central de Venezuela, de fecha 3 de junio de 1954.

Tal exigencia de reciprocidad, abundante en otras legislaciones (11) es escasa en la nuestra, posiblemente por la evidente injusticia que implica al hacer recaer sobre una persona (que a veces ha residido en Venezuela por largos años) y que posiblemente no tiene ninguna conexión en su país de origen, las consecuencias de una legislación que, por circunstancias muy diversas (entre las cuales indudablemente se encuentra la ausencia de Venezolanos en ese país) ignora o niega la atribución a nuestros nacionales de determinados derechos.

A veces la reciprocidad está expresamente establecida en un tratado (12) en cuyo caso hay que acudir a sus disposiciones.

No hay que olvidar en este punto que Venezuela es país de inmigración y no de emigración y que por lo tanto por exigir para sus nacionales derechos que no les hacen falta porque solamente los ejercerían en casos excepcionales, no puede negar tales derechos a quienes se encuentran en su territorio en aptitud y posibilidad de realizar una labor lícita y útil.

B) *Negación de derechos políticos:*

En principio, como arriba indicamos, el extranjero no es titular de derechos políticos o sea de aquellos que tienen relación con el mecanismo funcional del Estado.

En consecuencia de lo anterior:

- 1) El extranjero no puede ejercer el derecho de voto, es decir no puede elegir.
- 2) El extranjero no puede ser elegido.
- 3) El extranjero no puede desempeñar funciones públicas (13).

Pero estas situaciones admiten excepciones que conviene indicar:

A) La Constitución de 1947 facultó al legislador para otorgar a los extranjeros que tuvieran más de 10 años de residencia en el país, la facultad de participar en las elecciones municipales.

La constitución de 1953 (14) dejó al criterio del legislador el conceder o no el derecho de voto al extranjero y de determinar las condiciones de su ejercicio.

11.—Véase la sección de derecho comparado.

12.—Tratado con Italia de 19 de junio 1861.

13.—Art. 30 Ley de extranjeros.

14.—Constitución de 1953, art. 39.

B) En cuanto al ejercicio de funciones públicas la excepción más destacada corresponde a los Superiores de Misiones y a la cual nos referimos en su oportunidad. (15)

Ahora bien, la necesidad de utilizar los servicios de personas de nacionalidad extranjeras tanto en actividades de tipo técnico como en labores preparatorias para el ejercicio de funciones jurídicas diversas, hizo nacer en la práctica administrativa, ante la expresa prohibición del Art. 30 de la ley de extranjeros, la solución de no hacer al extranjero sujeto de un nombramiento sino parte de un contrato celebrado con él por el Ejecutivo Nacional o un Instituto Autónomo y mediante el cual se obliga a prestar determinados servicios o a ejecutar ciertas labores mediante una cierta contra prestación en dinero efectivo. Esta solución ha sido admitida, expresamente en algunos textos legislativos para determinadas actividades. (16)

Notas de derecho comparado

Para la mejor comprensión del sistema venezolano sobre el régimen jurídico del extranjero, hemos preparado un esquema de derecho comparado que, sin ser completo, permite sin embargo no solamente obtener una idea general sobre la posición del extranjero según los diversos criterios jurídicos imperantes en otros estados, sino que permite además calibrar mejor el sistema venezolano.

Principios generales:

En términos generales, pueden clasificarse los Estados en cuanto a su posición frente al extranjero en las siguientes especies:

1) Hay un primer grupo de estados integrados principalmente por las grandes democracias de la post-guerra (Alemania, Japón, Israel, la India, etc.) que se caracterizan por un máximo de consideraciones y respeto hacia el extranjero quien está prácticamente equiparado al nacional en todos los aspectos de la vida jurídica.

2) Un segundo grupo de estados (algunos países árabes e hispano-americanos) mantienen una especie de prevención permanente contra el extranjero al cual rodean de normas especiales y de ex-

15.—Véanse págs. 83 y ss.

16.—Ley de Universidades, de 5 de diciembre de 1958, art. 88.

cepción, que hacen prácticamente nugatorio el principio universalmente reconocido de la igualdad de todos los hombres.

3) Otro grupo de estados (algunos europeos y otros de hispano-américa) toman una actitud intermedia, que se traduce en la adopción limitada de normas especiales o de excepción para los extranjeros.

Los estados integrantes del Consejo de Europa firmaron el 4 de Noviembre de 1950 la "Convención de Roma para la salvaguardia de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales" importante documento que trata de unificar el respeto por la persona humana, indistintamente de su condición de nacional o extranjero en cada uno de los países firmantes.

Admisión de extranjeros:

Tradicionalmente, todos los Estados han venido exigiendo a cualquier persona no nacional, que pretenda ingresar a su territorio, que previamente comparezca ante una autoridad diplomática o consular en solicitud de autorización para la entrada.

Esta autorización recibe el nombre de "visa" y generalmente se estampa en el respectivo pasaporte.

El sistema de la "visa", permite al Estado, conocer previamente las condiciones personales de quien desea ingresar a su territorio y la intención o finalidades de dicho ingreso, pudiendo, por lo tanto, negarla a aquellas personas cuya presencia sea indeseable por cualquier motivo.

Estas consideraciones teóricas, se ven aminoradas en la práctica, de una parte, por la imposibilidad de examinar detenidamente a cada solicitante de "visa", lo cual convierte el visado y su tramitación en una simple formalidad administrativa, que normalmente carece de significado y por la otra por la necesidad de intercomunicación entre países vecinos o de mucha relación, que se ve entrabada por las formalidades diplomáticas y consulares de la "visa". Todo ello ha llevado a revisar los antiguos conceptos sobre la necesidad de la visa para tratar de lograr su eliminación total o parcial.

Los Estados sin embargo, se muestran partidarios por vía de principio, de mantener al menos en teoría la exigencia de la "visa", para así disponer de un medio jurídico que les permita negarse a admitir a determinados extranjeros. Ello se hace tanto más palpable cuando entre varios Estados se forman prevenciones de tipo

político o económico que hacen poco recomendable el ingreso indiscriminado de nacionales de los países rivales.

Atendiendo a la exigencia de la "visa", podemos clasificar a los Estados así:

a) Estados que indispensablemente requieren 'visa' a todo extranjero que pretenda ingresar a su territorio; así por ejemplo, EE. UU. (Act to revise the laws relating to immigration, naturalization, and nationality, and for others purposes de 27 de Junio de 1952; *Venezuela* (ley de extranjeros de 17 de Julio de 1937). *Australia* (Immigration Act. 1901-1949), *Unión Sudafricana* (Aliens Act. N° 1 de 1937); *Uruguay* (Decreto de 28 de Febrero de 1947) *Chile* (Decreto ley N° 69, 27 de Abril de 1953) *Colombia* (Decreto 1339 de 1951), *Egipto* (Decreto Ley N° 74, del 24 de Mayo de 1952).

b) Estados que no requieren visa para los nacionales de determinados países: ello puede provenir o de acuerdos bilaterales o de decisiones unilaterales de cualquier estado.

Austria, Bolivia, Brasil, Dinamarca, Francia, Suecia, Suiza, Italia, han previsto en sus respectivas legislaturas, la posibilidad de celebrar acuerdos bilaterales para la excepción de visa, que de hecho han sido firmados en numerosas oportunidades.

Otros países han decidido unilateralmente eximir de la visa a nacionales de determinados Estados y sin exigir la reciprocidad. Así por ejemplo Holanda y Suiza con respecto a los nacionales de Venezuela, Paraguay respecto a los Argentinos, Austria, Alemania y otros países europeos respecto a los ciudadanos de EE. UU. y Haití respecto a los ciudadanos de EE. UU. y del Canadá etc.

c) Estados que han eliminado totalmente la visa para el ingreso a sus territorios: es el caso del principado de Mónaco, de la República de San Marino y la Zona Internacional de Tanger (ordenanza de 17 de Abril de 1954).

Normalmente, aunque se exima de la visa, el Estado receptor exige al extranjero que esté provisto de su respectivo pasaporte. Solamente eximen de esta condición la República de San Marino (ley N° 23 del 4 de agosto de 1927) y el Paraguay con respecto a los ciudadanos argentinos (decreto ley N° 10193 de 29 de marzo de 1937 y N° 13979 de 6 de Junio de 1946).

En casos de excepción, algunos Estados tienen específicamente prohibida el ingreso al país a los miembros de determinadas congre-

gaciones religiosas (Noruega, const. Art. 2, 17 de mayo de 1814) Suiza (Const. Art. 51, de 29 de mayo de 1874) Arabia Saudita (Ordenamiento de la residencia, marzo de 1938).

Otros Estados hacen expresa declaración de que el otorgamiento de la visa no es suficiente autorización para el ingreso al país y que ella debe ser ratificada cuando la persona llegue al territorio nacional, así por ejemplo Gran Bretaña (Aliens Order 25 de Marzo de 1920); República Dominicana (ley N° 95 de 14 de abril de 1949).

Algunos de los países de la comunidad británica de naciones (Pakistán, Foreigners Act. N. XXXI de 1946, Foreigners Order 1951 y Security of Pakistan Act. N. XXXV de 1952; Nueva Zelanda, ley N° 78 del 4 de agosto de 1908 y ley del 12 de Noviembre de 1948) por el especial régimen jurídico que los rige, permiten que la visa la otorgue, a falta del Cónsul respectivo, un funcionario consular "británico".

Clasificación de los extranjeros:

El derecho comparado tiende a clasificar a los extranjeros que se encuentran en los diferentes países según un criterio mixto en cuya determinación intervienen tanto la intención o finalidad de la presencia del extranjero, como la duración autorizada de dicha presencia.

Cada legislación, utiliza una terminología particular; pero en el fondo, pueden ordenarse las diferentes clasificaciones dentro de esta sistematización.

a) *El turista:* es el extranjero que ingresa a un país con el sólo fin de recreo, esparcimiento o vacación.

Esencialmente, la presencia del turista es temporal.

La mayoría de los Estados le asigna un tiempo no mayor de 90 días. Méjico lo extiende hasta seis meses (Art. 51 de la Ley de 27 de diciembre de 1947, modificada el 27 de Diciembre de 1949).

Durante el tiempo de permanencia, el turista en todos los países tiene prohibido desarrollar actividades económicas e incluso Cuba (Art. 3 de la Instrucción de la Dirección General de Inmigración del 15 de diciembre de 1950), prohíbe a los turistas las actividades intelectuales que puedan tener carácter lucrativo.

Normalmente, el turista para alterar su condición jurídica requiere salir del país y obtener desde afuera el cambio de visa.

b) El extranjero que visita el país, con un fin determinado y temporal: es el caso del viaje de negocios, de estudios, de salud, etc.

En estos casos, ya no se trata de la simple finalidad de esparcimiento, sino de la realización de un objetivo preciso, en vista del cual se otorga la autorización de ingreso y permanencia en el país.

Algunos países condicionan la actividad del extranjero que se encuentra en esta situación a la finalidad para la cual le fue otorgada la visa. En cuanto al lapso de la validez de esta visa, hay países que la condicionan al tiempo que tardan las actividades que se vayan a desarrollar y otros prefieren acordarle una duración limitada, prorrogable según las circunstancias.

c) El residente: se trata del extranjero que definitivamente se establece en un país.

Hay Estados que antes de conceder el derecho de la residencia exigen al aspirante la presencia en el país durante un tiempo previo a manera de prueba; otros prefieren exigir requisitos de salud, profesión y buenos antecedentes para otorgar de una vez la residencia.

Especial consideración merece el extranjero llamado "inmigrante" quien normalmente pasa de países superpoblados a países de menor población en busca de mejores posibilidades de vida.

Los países interesados en la inmigración, rodean de facilidades y eximen de muchas formalidades a quienes ingresen en calidad de inmigrantes, exigiéndoles solamente antecedentes limpios, buena conducta, conocimiento de un oficio y ánimo de permanencia indefinida en el país.

Los países de emigración como Italia, España y Portugal, han querido, a través de oficinas administrativas especiales y de tratados internacionales, proteger a sus nativos que emigren, exigiendo a los países receptores adecuado tratamiento.

Condición jurídica del extranjero:

Pueden distinguirse tres grandes sistemas:

a) El sistema usado en el Régimen británico que establece una absoluta equiparación entre nacionales y extranjeros (Art. 17 y 18 de British Nationality and Status of Aliens Act. 1914, modificado por la British Nationality Act. 1948).

Salvo contadas excepciones, referentes casi todas a actividades de tipo oficial, no existe prácticamente diferencia entre nacional y extranjeros.

Este sistema lo adoptan además Alemania, Japón, Israel y Mónaco.

b) Sistema hispano-americano: Los países hispano-americanos en su gran mayoría reconocen por vía de principio la igualdad del extranjero con el nacional, en lo que derechos civiles se refiere; pero dejan abierta siempre la posibilidad para que mediante leyes especiales se puedan establecer situaciones particulares para los extranjeros en determinados aspectos de la vida jurídica.

c) Algunos países europeos (Austria, Francia, Finlandia) condicionan la posición del extranjero a la reciprocidad. Si bien en la práctica, la reciprocidad se presume existente o como en el caso de Austria basta una reciprocidad de hecho, aunque no esté consagrada por ningún texto jurídico. Los países árabes y algunos europeos (Noruega, Suecia, Suiza) adoptan un sistema parecido.

Situaciones jurídicas particulares:

a) Libertad de Cultos: la libertad de cultos está universalmente reconocida, limitada sólo por razones de orden público y de moral. Normalmente, todos los Estados reconocen a los extranjeros el derecho de profesar libremente el culto que deseen con las limitaciones antedichas. Afghanistan solo admite en público el culto islámico. Arabia Saudita en cambio no admite otro culto distinto al musulmán y Méjico entre los países hispano-americanos no admite actos religiosos de cultos públicos sino dentro de los templos bajo la vigilancia de la autoridad (Const. Art. 24). Noruega y Suiza tienen constitucionalmente establecidas algunas limitaciones respecto a determinadas congregaciones religiosas. España permite cultos distintos al católico; pero siempre que se practiquen en privado (Art. 6 Fuero de los españoles de 17 de Julio de 1945).

b) Libertad de expresión del pensamiento: sobre este particular, pueden clasificarse los Estados dentro de 3 categorías diferentes:

1) Aquellos Estados que como Brasil y República Dominicana prohíben absolutamente al extranjero ser editor o redactor de periódicos o revistas.

2) Aquellos Estados como Venezuela que permiten a los extranjeros ser directores, editores o redactores de periódicos siempre que no revistan carácter político.

3) Aquellos Estados como Australia, Austria, Bolivia, Chile, Colombia, Alemania, etc., que permiten al extranjero ser libremen-

te editor, propietario, director o redactor de periódicos o revistas en las mismas condiciones que los nacionales.

c) Libertad de Asociación: Normalmente todos los Estados reconocen al extranjero el derecho de asociarse libremente con fines de carácter lícito; pero: a) un primer grupo de Estados como Francia, exigen la condición de residentes para poder pertenecer a Asociaciones de cualquier especie que sean: b) un segundo grupo de Estados como Austria (ley de 15 de Noviembre de 1867 modificada el 5 de Noviembre de 1947) exigen previa presentación ante las autoridades del proyecto de asociación. c) un tercer grupo de Estados no establece limitación alguna ni requisito de ninguna especie distintos a los exigidos a los nacionales para que el extranjero pueda asociarse, así lo reconocen expresamente Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Australia, Inglaterra, Alemania, Japón, etc.

Unánimemente esta libertad de asociación del extranjero tiene un solo límite directa o indirectamente establecido en las legislaciones y es el de no tratar de obtener finalidades de tipo político o de intromisión en los asuntos internos del Estado.

Hay un pequeño grupo de Estados (Arabia Saudita y Afghanistan) en los cuales el derecho de asociación para el extranjero no está expresamente reconocido.

d) Derecho a la asistencia médica. Universalmente ha sido reconocido el derecho de todo extranjero a recibir asistencia médica en caso de necesidad y en las mismas condiciones en que se presta a los nacionales; el único caso de excepción es el de Dinamarca cuya legislación considera privilegio de los nacionales recibir asistencia médica de parte del Estado, admitiendo al extranjero solamente en caso de excepción debidamente autorizado.

e) Seguridad social: ha sido también universalmente reconocido el derecho de todo extranjero en cualquier parte del mundo a ser amparado por las normas de seguridad social en las mismas condiciones de los nacionales del respectivo país.

f) El trabajo: la materia del trabajo de los extranjeros constituye un auténtico problema para la mayoría de los Estados. Este problema tiene dos aspectos:

- 1) La protección misma del extranjero para evitar su explotación y
- 2) La defensa del nacional frente a la competencia del extranjero.

El problema se hace más agudo en las zonas fronterizas de aquellos países en los cuales existen necesidades periódicas de mano de obra que atraen fuertes corrientes migratorias de tipo temporal de los países vecinos; así por ejemplo: los italianos en las minas francesas y alemanas, los mejicanos en la parte sur de EE. UU., los bolivianos y chilenos en Argentina, etc.

En los países superpoblados se ha tratado de obtener tanto la protección de la mano de obra nacional como la protección del extranjero en sí, exigiéndole para trabajar una previa autorización administrativa que comporta muchas veces la exigencia de un contrato de trabajo previamente celebrado y del cual debe ponerse en conocimiento a la autoridad del país receptor, que muchas veces se reserva el derecho de impartible o no su aprobación. Véanse al efecto las legislaciones de Alemania, Austria, Holanda y Francia.

Otros Estados generalmente los menos poblados, como sucede en los países hispano-americanos, prefieren dar absoluta libertad al extranjero para trabajar; pero fijan a las empresas un cupo o porcentaje de extranjeros del cual no puede sobrepasarse sin especial autorización de las autoridades laborales o de policía; éste cupo de extranjeros abarca desde un 15% en la legislación de Bolivia hasta un 50% en la legislación de Cuba. Méjico ha adoptado un sistema intermedio al establecer (Art. 32 Const. política mejicana del 5 de febrero de 1917) preferencia para el mejicano en igualdad de circunstancias.

Todo lo anterior se refiere a lo que suele llamarse trabajos no autónomos, o sea trabajos que se realizan bajo la dependencia de otra persona.

Situación diferente es la que concierne a las actividades profesionales. Todos los Estados defienden celosamente como principio que no admite excepciones (salvo la legislación de Israel) que todo profesional, sea nacional o extranjero, requiere indispensablemente el título o certificación de suficiencia, expedido o reconocido por una Universidad Nacional.

Muy pocos Estados, entre ellos Venezuela y la India admiten al extranjero provisto de título reconocido al ejercicio de cualquier actividad profesional.

La mayoría de los Estados o establecen determinadas profesiones reservadas exclusivamente a los nacionales (generalmente las de abogado, notario, médico, etc.), dejando a los extranjeros la po-

sibilidad de ejercer las otras profesiones o como el caso de Haití y Cuba prohíben al extranjero en forma prácticamente absoluta, el ejercicio de ninguna profesión.

Caso especial es el de los Estados bolivarianos (Venezuela Colombia, Panamá, Perú, Ecuador y Bolivia) que tienen celebrado un tratado por el cual se obligan mutuamente a admitir el libre ejercicio profesional de los nacionales de cualesquiera de los países indicados que estuviere provisto de su respectivo título académico debidamente reconocido conforme a la legislación del país de origen y del país en el cual piense establecerse.

Las conferencias interamericanas han tomado numerosos acuerdos tendientes a solucionar estos problemas, pero que no han llegado a convertirse en normas vigentes para los Estados por la falta de oportuna ratificación.

Un tercer grupo de estados exige el requisito de la reciprocidad para permitir al extranjero el ejercicio profesional.

Problema diferente es el ejercicio de actividades económicas por parte de extranjeros.

Hay Estados como Alemania, Israel, la India, etc., que permiten a los extranjeros desarrollar cualesquiera clase de industrias o actividades económicas, con la sola exigencia que cumplan los requisitos que puedan ser pedidos a los nacionales.

Un segundo grupo de Estados permite a los extranjeros desarrollar actividades económicas o industriales con plena libertad excepción hecha de algunas cuantas que se reservan para los ciudadanos nacionales así por ejemplo: el Brasil reserva los trabajos portuarios, el comando de naves mercantes y cualquier actividad en aeronaves brasileiras y en estaciones de radio y periódicos a ciudadanos brasileiros, pudiendo los extranjeros dedicarse a cualquier otra actividad económica.

Gran Bretaña reserva a los ciudadanos británicos la propiedad de naves de bandera inglesa (Merchant Chipping Act. 1894 a 1948, Art. 1º) pero permite a los extranjeros ser propietarios de acciones de sociedades marítimas.

Portugal reserva a sus nacionales la navegación de cabotaje y la pesca en aguas portuguesas (Decreto del 4 de junio de 1902 y del 25 de enero de 1905), así como también prohíbe a los extranjeros formar parte del Consejo de Administración de bancos portugueses (Art. 3, Decreto del 30 de mayo de 1919) y prohíbe además

al extranjero adquirir la propiedad de naves de bandera portuguesa y poseer aeronaves. (Ley de navegación del 8 de Julio de 1863).

Un tercer grupo de Estados permite al extranjero desarrollar cualquier actividad económica o industrial, siempre y cuando el gobierno autorice cada caso en particular. Así por ejemplo: Dinamarca y Finlandia.

México adopta un sistema parecido (Const. Mexicana, Art. 27) permitiendo al Estado autorizar a los extranjeros en ciertas condiciones para desarrollar actividades de explotación de tierras, aguas, minas o combustibles minerales.

Un cuarto grupo de Estados, entre los cuales podemos contar a Francia y Austria condiciona la autorización que el Estado se reserva dar a cada extranjero para desarrollar actividades económicas a la reciprocidad.

Régimen educacional:

Todos los Estados admiten al extranjero en las escuelas públicas o privadas que funcionen en su jurisdicción.

Es normal también que la obligatoriedad de la enseñanza se extienda también al extranjero. Egipto guarda silencio sobre el particular.

Todos los Estados admiten los estudios hechos en el extranjero y los títulos y certificados correspondientes; pero se reservan siempre el derecho de examinar soberanamente las características del título o certificado o el grado de conocimiento del interesado extranjero antes de otorgarle la convalidación correspondiente.

Régimen fiscal:

Se ha convertido en principio de la comunidad jurídica internacional que el extranjero, sobre todo el residente, esté sujeto nada más que a los mismos impuestos del nacional.

Hay algunos casos especiales por ejemplo: Arabia Saudita que exime al extranjero de los impuestos de carácter religioso; Haití que dobla la patente a los extranjeros que ejerzan actividades económicas y Venezuela que exige al extranjero no residente que obligue ingresos grabables en el país, el pago de un impuesto sobre la renta, más elevado que el que corresponde al extranjero residente o al nacional.

Comercio de divisas:

Se ha convertido en principio de la comunidad jurídica internacional, que en aquellos países en los cuales existe control de divisas, se apliquen las normas de control en idéntica forma a nacional y a extranjeros.

Naturalización:

Es el procedimiento administrativo adecuado para asimilar al extranjero a la condición de nacional otorgándole en consecuencia la casi totalidad de los derechos que corresponden al nacional. Debe decirse la casi totalidad de los derechos porque siempre queda una esfera reservada exclusivamente a los nacionales por nacimiento.

La naturalización como figura jurídica ha sido admitida por la unanimidad de los Estados, variando únicamente el procedimiento y las condiciones exigidas.

Todos los Estados como requisito esencial para la naturalización exigen (salvo el caso de que fuere consecuencia del matrimonio o de la adopción) que el interesado hubiere permanecido en el territorio del Estado del cual pretende ser nacional durante determinado tiempo, que casi siempre se reduce cuando se dan circunstancias particulares de tipo familiar, actividad profesional u otras similares.

La legislación de cada país, determina condiciones específicas que se exigen además del tiempo de residencia y que normalmente (*mutatis mutandis*) se refieren a conocimiento adecuado del idioma y buena conducta.

La naturalización es siempre voluntaria es decir que se requiere la conformidad del interesado incluso en el caso de la nacionalidad automática que concede la República Argentina a las personas que hubieren residido en su territorio por más de cinco años que siempre tienen derecho, manifestando la voluntad contraria de no recibir la nacionalidad.

Casos de excepción son aquellos en los cuales la naturalización proviene de un acto diferente (por ejemplo del matrimonio de la mujer extranjera con un musulmán nativo de Arabia Saudita, o de una extranjera con un austriaco) o de la adopción (de un extranjero por un ciudadano inglés Art. 16 Adoption Act. 1950). Sin

embargo debe recordarse que aún en estos casos interviene el elemento voluntario, al menos en forma indirecta pues la persona que se casa o que es adoptada, (salvo edad muy exigua) lo hace voluntariamente conociendo las consecuencias jurídicas de dicho acto.

Actos del Estado Civil:

La mayoría de los Estados sujetan al extranjero en todos los actos relativos al estado civil a las formalidades establecidas en la legislación del Estado donde se encuentren.

Solamente en forma de excepción, se admiten por algunos estados, como Arabia Saudita que los extranjeros para los actos del estado civil recurran a su respectivo cónsul o autoridad diplomática. Entre los países americanos, Panamá admite, a condición de reciprocidad, que los cónsules acreditados ante su gobierno, puedan presenciar el matrimonio cuando uno de los contrayentes o los dos tienen la nacionalidad del cónsul. Perú admite tal posibilidad, mediante acuerdos internacionales, de reconocer como válidos el matrimonio entre extranjeros ante sus respectivos cónsules. El Salvador admite a los cónsules de la facultad de presenciar el matrimonio de los no salvadoreños. Portugal admite el matrimonio ante el cónsul extranjero con tal que ninguno de los contrayentes sea portugués.

Derecho de propiedad:

En la consideración del derecho de propiedad que cada Estado reconoce a los extranjeros, se manifiesta en la práctica la verdadera posición de ese Estado frente a los no nacionales.

La variedad de las diferentes legislaciones es de sumo interés por los distintos matices que adopta:

a) Un grupo de estados no admite en ninguna forma que el extranjero pueda ser propietario de bienes inmuebles así por ejemplo: Afghanistan (Const. Art. 2) y Arabia Saudita.

b) Otro grupo de Estados sólo admite al extranjero la posibilidad de ser propietario de su casa de habitación así por ejemplo: Haití (Art. 8 de la Const. de 25 de noviembre de 1950) y el Irak.

c) Otros Estados prohíben al extranjero determinadas clases de propiedades.

Ya hemos citado antes el caso de Inglaterra que prohíbe a los extranjeros la propiedad de naves de bandera inglesa; de Portugal que prohíbe al extranjero la propiedad de naves y aeronaves,

de Méjico que prohíbe al extranjero la propiedad de tierras y caídas de agua; Cuba que prohíbe al extranjero que no tenga familia cubana adquirir fundos rústicos; Egipto que prohíbe al extranjero adquirir tierras cultivables o desérticas, salvo el caso de ejecución forzosa o de sucesión y Francia que se reserva el derecho de establecer en leyes especiales la prohibición al extranjero, de adquirir determinadas propiedades.

d) Otros Estados vedan a los extranjeros determinadas zonas ya sea en forma absoluta o en forma relativa. Este sistema es el preferido en hispano-américa. En forma absoluta, Bolivia y Perú prohíben al extranjero adquirir cualquier clase de inmuebles situados a 50 km. alrededor de la frontera. Brasil extiende dicha zona a 150 km. de la frontera; Guatemala la reduce a 15 km.

Egipto prohíbe al extranjero adquirir tierras en la frontera salvo el caso de sucesión o de adjudicación forzosa.

Ecuador deja a la ley el fijar aquellas zonas en las cuales los extranjeros no puedan adquirir propiedades inmuebles ni tampoco administrarlos y Chile se ha reservado el derecho con respecto a los nacionales de países que establezcan limitaciones para los chilenos, de establecer las mismas limitaciones en las zonas que fije el Presidente de la República.

e) Otro grupo de Estados condiciona la adquisición de la propiedad inmobiliaria por parte de los extranjeros a la previa autorización estatal: Indonesia requiere la autorización del Ministerio de Justicia; Finlandia, la del Consejo de Ministros; la República Dominicana, la del Ejecutivo; el Japón la de la Administración Pública para aquellos extranjeros de países que no tengan relaciones diplomáticas con Japón; San Marino exige la autorización del consejo de los 12; Siria la autorización del Jefe del Estado; Suecia, la autorización del Rey.

f) Otro grupo de Estados como la República del Salvador exige el requisito de la reciprocidad para otorgar la autorización correspondiente.

g) Otro grupo de Estados no establece ninguna clase de limitaciones al extranjero para adquirir propiedades inmuebles: Gran Bretaña, algunas provincias de Alemania, Austria, Colombia, Japón respecto de los nacionales de países con los cuales tenga relaciones diplomáticas y Australia, (salvo en la provincia de Queenland donde solo pueden adquirir propiedades los extranjeros nativos de países amigos).

h) Caso especial es el de los diferentes Estados que integran los EE. UU.: mientras el Estado de Kansas exige el requisito de la reciprocidad, California permite la libre adquisición de la propiedad inmobiliaria a todos los extranjeros que no sean de raza caucásica; el estado de Idaho, no permite adquirir inmuebles sino al extranjero dispuesto a adquirir la nacionalidad americana y en el estado de Illinois la adquisición de la propiedad inmobiliaria por parte del extranjero está condicionada durante un lapso de seis años a la adquisición de la nacionalidad americana, si al cabo de dicho plazo, el extranjero no ha adquirido la nacionalidad americana, está obligado a enajenar su propiedad.

Para los territorios no autónomos o de autonomía limitada (Art. 1501 Título 48 U. S. Code) y salvo disposiciones contrarias de acuerdos internacionales, los extranjeros que no fueren "residentes de buena fe o que no hubieren presentado la solicitud de nacionalización, no pueden adquirir bienes inmuebles".

En el resto de los EE. UU., el extranjero se equipara al nacional.

Derecho de estar en juicio:

Es principio de la comunidad jurídica internacional que los extranjeros puedan acudir libremente a los tribunales del Estado en el cual se encuentren en las mismas condiciones del nacional.

Solamente algunos países como Austria, obligan al extranjero actor a prestar sanción por las costas del juicio y otros como Bolivia dan al demandado la facultad de exigir al actor extranjero el pago previo de las costas y daños en que pudiese ser condenado.

CAPITULO III

Atención administrativa de la salud de las personas.— Aspectos constitucionales del problema.— Modalidades administrativas.— Clasificación general de los servicios sanitarios.— Servicios destinados a la conservación de la salud: normas sobre alimentos; normas sobre construcciones; normas sobre vacunación; control de profesiones relacionadas con la salud humana; control de la fabricación, comercio y expendio de medicinas. Servicios destinados a la recuperación de la salud perdida: reclusión obligatoria de enfermos; denuncia obligatoria de enfermedades; tratamiento obligatorio de enfermedades; reglamentación de clínicas y casas de salud. La Sanidad marítima. Normas internacionales en materia sanitaria.

Aspectos constitucionales del problema:

El Estado, supremo guardián del bien común, no puede quedar indiferente ante el problema de la salud. Es más, en razón de que la salud es de difícil conservación y recuperamiento por medios individuales, la necesidad de la labor colectiva, dirigida y encausada por el Estado, se hace más patente.

Sobre todo el problema se agrava cuando se toman en cuenta colectividades como la nuestra, que en razón de su enorme extensión y de la falta de medios en la mayoría de los particulares, requiere aún más la labor estatal.

El problema, idéntico en todos los países americanos, ha despertado la preocupación del Estado desde la primera manifestación de su poder soberano: el Poder Constituyente.

Argentina por ejemplo, expresa en su texto constitucional: "El cuidado de la salud física y moral de los individuos debe ser una

preocupación primordial y constante de la sociedad" (1). Panamá considera "función esencial del Estado" el velar por la salud pública (2).

Y así podríamos señalar otros casos de Constituciones que directa o indirectamente tratan de la materia.

La nuestra, de 1953, contiene normas precisas sobre el particular:

La de más importancia es la atribución al Poder Nacional de "la dirección técnica, el establecimiento de normas administrativas y la coordinación de los servicios destinados a la defensa de la salud pública" (3).

De allí vamos a derivar dos consecuencias fundamentales:

a) Que las normas sanitarias pueden ser objeto de Ley ya que el Poder Legislativo nacional tiene competencia para legislar sobre las materias atribuídas al Poder Nacional.

b) Que el Presidente de la República, en Consejo de Ministros puede crear, suprimir y modificar los servicios sanitarios en cuanto son "servicios públicos".

Modalidades administrativas del problema:

Señalados ya los orígenes constitucionales del tema cabe pues entrar a considerar cómo ha desarrollado la legislación tales principios.

El punto básico de la cuestión es la consideración de la LEY DE SANIDAD NACIONAL (4).

Esta ley precisa cómo ha de ejercer el Poder Nacional la atribución constitucional de velar por la salud humana, encargando la suprema dirección del servicio de sanidad de la República al Poder Ejecutivo por órgano del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. (5).

1.—Constitución Argentina, de 11 de Marzo de 1949, art. 37 del Capítulo 1, numeral 5.

2.—Constitución de Panamá, de 1 de marzo de 1946, art. 92.

3.—El texto citado es idéntico en las Constituciones Nacionales de 1953 y 1947.

4.—La Ley de Sanidad Nacional es de fecha 7 de Julio de 1942. Su texto en Compilación Legislativa de Venezuela, Tomo II, pág. 1369.

5.—Art. 2 Ley de Sanidad Nacional, en relación con art. 25 del Estatuto Orgánico de Ministerios.

Así lo ha ratificado el Estatuto Orgánico de Ministerios vigente en los doce numerales de su artículo 25 referente al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social.

Es de destacarse que entre las funciones de suprema dirección del servicio público de sanidad atribuidas al Ejecutivo Nacional, es punto importante el coordinar los servicios que en materia de sanidad puedan crear los Estados y las Municipalidades.

Clasificación general de los servicios sanitarios:

La salud plantea dos problemas sobre los cuales se teje la organización de los servicios sanitarios:

1.—Conservar la salud existente.

2.—Recuperar la salud perdida.

Cada situación, íntimamente relacionada con la otra, será objeto de consideración separada por nuestra parte.

Servicios destinados a la conservación de la salud:

Se trata aquí de que quien está sano, siga siendo sano y no se enferme, no pierda la salud. Por eso se han estructurado normas pendientes a tal finalidad y que son:

a) Normas sobre Alimentos:

Es evidente que para la conservación de la salud, la buena calidad de los alimentos que ingiera el individuo se convierte en un supuesto indispensable. De ahí la necesidad del "Reglamento general de alimentos" (6) el cual somete a regulación todas las sustancias sólidas o líquidas, destinadas a la nutrición del organismo humano y a todo aquello que forme parte o se use en la preparación o composición de los alimentos como de las bebidas. No entran en esta reglamentación las sustancias que se emplean con fines terapéuticos.

6.—Existieron sobre esta materia de "alimentos" varias disposiciones reglamentarias aisladas que fueron recopiladas en el "Reglamento de alimentos y bebidas" de fecha 17 de marzo de 1941, y que estuvo vigente hasta la promulgación del "Reglamento general de alimentos", dictado en fecha 12 de enero de 1959 por la Junta de Gobierno de la República de Venezuela. Su texto en Gaceta Oficial número 25.864 de 16 de enero de 1959. También puede verse en "Gaceta Legal", número 2, pág. 7 y ss.

El Reglamento no trata problemas diferentes de los exclusivamente de carácter sanitario.

Esas normas son en resumen:

- a) Sobre las sustancias que entren en la preparación o composición del alimento, bebida o licor.
- b) Sobre los procedimientos de fabricación o composición.
- c) Sobre los métodos de almacenaje y conservación.
- d) Sobre el expendio de los mismos.
- e) Sobre el consumo.

Sobre tales normas existe un principio general: la autoridad o competencia exclusiva por parte de la autoridad sanitaria para determinar la bondad del ingrediente, del método de fabricación o composición, de la forma de expendio o de almacenaje, o de consumo o de la calidad del producto en definitiva. (7)

En virtud de esa competencia exclusiva:

a) Basta la sospecha de la autoridad sanitaria sobre la inocuidad inmediata o tardía de una sustancia para que no se pueda lícitamente venderla ni añadirla a alimento o licor alguno (8).

b) Es necesario la previa declaración de "apto para el consumo" y el registro en el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social para que cualquier producto considerado como alimento, bebida o licor pueda ser expedido como tal dentro del territorio de la República (9).

c) Todo local destinado a fabricación, almacenamiento o expendio de alimentos, bebidas y licores debe estar provisto de licencia expedida por la autoridad sanitaria (10).

7.—Es digna de especial mención la norma del art. 7 del Reglamento general de alimentos, según la cual "cuando se deja una medida reglamentación o providencia a juicio de la autoridad sanitaria, se entiende que, tal medida, reglamentación o providencia debe estar fundamentada en normas, directrices o apreciaciones de carácter técnico o científico y de ninguna manera podrá ser el resultado de una actuación arbitraria". La aplicación de la norma que comentamos será sin duda en el futuro origen de interesantes situaciones que redundarán en beneficio de la correcta aplicación de las normas administrativas en materia sanitaria.

8.—La sospecha fundada autoriza a la autoridad sanitaria para el comiso preventivo. Art. 1, numeral 6 del Reglamento general de alimentos.

9.—Art. 30 y ss. del Reglamento general de alimentos.

10.—Art. 12 Reglamento General de Alimentos.

d) Toda persona empleada en fábrica, expendio o almacén de alimentos debe estar provista de certificado de salud expedido por la autoridad sanitaria (11).

Como puede verse el Estado, por intermedio de sus servicios sanitarios, está dotado de la competencia necesaria para asegurar la inocuidad de todo que sea expedido, fabricado o almacenado como alimento, como bebida o como licor.

No entra la autoridad sanitaria a declarar si es tal o cual calidad, sino si es o no dañino para la salud del público. La determinación de la "calidad" no es problema que importa a la administración sanitaria siempre y cuando el defecto de la calidad no se traduzca en perjuicio a la salud.

Pero es de advertirse que, si bien la autoridad sanitaria no tiene que entrar a dictaminar sobre la calidad del producto sino solo cuando, como ya hemos dicho, esa calidad influye en la inocuidad del mismo, si es deber suyo el vigilar por el producto ofrecido por el vendedor sea el solicitado por el comprador (12).

b) *Normas sobre construcciones:*

En la conservación de la salud, y consiguientemente en la preservación de las enfermedades es un aspecto de evidente importancia la vivienda. No tiene la misma garantía de salud quien habita en una vivienda higiénica que aquel que mora en la que deja mucho que desear desde el punto de vista de las condiciones sanitarias. La ventilación, la luz, los servicios sanitarios oportunamente distribuidos, el volumen de aire disponible en las habitaciones, etc., constituyen elementos fundamentales para la caracterización higiénica de la vivienda.

Pero, es imposible el dejar la determinación de tales elementos de tanta importancia al libre juicio de los particulares, ya que razones de ignorancia o de especulación pueden llevar a su no aplicación en la práctica de las construcciones.

Por tales razones la autoridad sanitaria ha sido dotada por la ley de Sanidad Nacional (13) de la facultad de vigilancia, no sólo

11.—Art. 22 Reglamento General de Alimentos.

12.—Art. 4 Reglamento General de Alimentos.

13.—Art. 14 Ley de Sanidad Nacional.

sobre la construcción de casas y edificios, sino sobre las reformas y reparaciones de las mismas, ampliándose dicha vigilancia a toda clase de obras de construcción y a las urbanizaciones.

La Ley ordena a las autoridades municipales no expedir el permiso necesario para la ejecución de dichas obras sin que se les presente constancia expedida por la autoridad sanitaria de haber aprobado el proyecto de construcción, reforma o reparación. (14)

Esa facultad de vigilancia de la autoridad sanitaria llega hasta la posibilidad de ordenar que la construcción hecha o por hacerse sea paralizada, modificada y hasta destruída si tal es el caso.

Ahora bien, sobre las construcciones ya hechas continúa la vigilancia sanitaria, pues bien puede suceder que una obra, construída conforme a las reglas sanitarias, amerite por causa del uso o del tiempo, reparaciones o reformas que la vuelvan de nuevo apta para el uso humano. La autoridad sanitaria puede ordenar dichas modificaciones, resolver la clausura del local, imponer multas al propietario por no ejecutar las modificaciones ordenadas y hasta ejecutarlas por cuenta del Tesoro Nacional cobrando luego al propietario el valor de las mismas.

La Ley va todavía más allá, facultando a la autoridad sanitaria para destruir la propiedad cuando sus condiciones de insalubridad o cualquier otra circunstancia puedan constituir una amenaza para la salud pública o fuere necesario el prevenir o extinguir una epidemia.

-
- 14.—Debe hacerse notar que por Decreto N° 317 de la Junta de Gobierno de la República de Venezuela, de fecha 10 de Julio de 1958 (publicado en la Gaceta Oficial número 25.704 de fecha 10 de Julio de 1958) se atribuyó a las Municipalidades del Distrito Federal y del Distrito Sucre del Estado Miranda, la facultad de aplicar todas aquellas disposiciones legales, incluso de carácter sanitario, necesarias para la construcción, reconstrucción, reparación o transformación de cualquier clase de edificios públicos o privados, de urbanizaciones y parcelamientos, y de cualquier otra obra de arquitectura o de ingeniería civil que se ubicaren tanto en el Distrito Sucre del Estado Miranda, como en el Distrito Federal. Pero, posteriormente, en Decreto N° 544, de fecha 17 de Enero de 1959 (publicado en Gaceta Oficial N° 25.866 de 19 de Enero de 1959, también en Gaceta Legal, número 2, pág. 20), la misma Junta de Gobierno, considerando de interés público la coordinación de los servicios sanitarios y el control que los organismos especializados deben tener sobre ciertas obras por su relación con la salud humana, dispuso que las Municipalidades citadas deberán aplicar las normas legales y reglamentarias de acuerdo a la interpretación que al efecto dicten las Autoridades Sanitarias Nacionales y no otorgaran los permisos de construcción sin la previa aprobación, por parte de la División de Ingeniería Sanitaria del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de las solicitudes, planos y documentos que dicho decreto indica.

c) *Normas sobre Vacunación:*

La vacunación o inoculación a una persona sana de virus adecuados con el fin de obtener su inmunización relativa o total de determinada enfermedad, puede ser de varios tipos desde el punto de vista de su obligatoriedad:

a) Vacuna obligatoria para todo ciudadano: Es por ejemplo la establecida por la Ley de Vacuna (15), como prevención de la viruela.

b) Vacuna obligatoria en los sitios donde lo resuelva el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social por haberse declarado una epidemia o se hubiese manifestado una enfermedad de denuncia obligatoria (16).

c) Vacuna obligatoria para quien se encuentre en determinadas circunstancias: es el caso por ejemplo de quien fuere mordido, arañado o babeado por un animal sospechoso de estar infectado de rabia, quien, si se comprueba que el animal efectivamente está atacado de rabia, debe ser vacunado. (17)

La vacuna, cuando es obligatoria, trae consigo por parte de las autoridades sanitarias el derecho de imponer sanciones a los infractores, y se hace condición indispensable para el ingreso en institutos docentes, particulares u oficiales, para ser admitidos a empleos, para transitar por el territorio de la República, etc. (18).

d) *Control de Profesiones relacionadas con la Salud Humana:*

Existen profesiones cuya finalidad inmediata es una actividad relacionada con la salud humana, por ejemplo la medicina, la odontología, la farmacia y las actividades anexas a las mismas, por ejemplo, la enfermería, auxiliares de farmacia, técnicos de laboratorio, etc.

15.—Art. 1, Ley de vacuna, de 4 de Julio de 1912. Su texto en *Compilación Legislativa de Venezuela*, Tomo II, pág. 1502.

16.—Art. 18 del Reglamento sobre enfermedades de denuncia obligatoria, de 11 de agosto de 1939, su texto en *Compilación Legislativa de Venezuela*, Tomo II, pág. 1372.

17.—Art. 16 del Reglamento profiláctico de la rabia, de fecha 9 de Marzo de 1938. Su texto en *Compilación Legislativa de Venezuela*, Tomo II, pág. 1382.

18.—Art. 1 del Reglamento sanitario de vacunación, (de 3 de marzo de 1921, su texto en *Compilación Legislativa de Venezuela*, Tomo II, pág. 1504) en relación con art. 8 de la Ley de Vacuna.

Sobre tales profesiones el Estado se ha arrogado el derecho de ejercer una vigilancia especial por intermedio del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social en cumplimiento de las leyes sobre la materia. Estas en la actualidad son, la Ley de Ejercicio de la Medicina (19), la Ley de Ejercicio de la Odontología (20) y la Ley Ejercicio de la Farmacia (21).

Tales leyes, conservando cada una de ellas su especialidad, coinciden en las severas sanciones al ejercicio ilegal y al control del ejercicio profesional por la exigencia de formalidades especiales de inscripción del título en las Oficinas sanitarias.

Así se garantiza con gran cuidado por parte del legislador, que quien se anuncie al público como profesional en una de las actividades que tienen que ver con la salud, es realmente persona en quien deben presumirse conocimientos técnicos mínimos para no causar perjuicio a sus semejantes.

e) *Fabricación, Comercio y Expendio de Medicinas:*

Bajo el término "Medicina" deben entenderse las drogas, preparaciones galénicas, productos químicos, productos biológicos, especialidades farmacéuticas, etc.

Su fabricación, comercio, expendio y uso, está regulado por el Estado en virtud de que no pueden dejarse al libre uso por parte de los particulares, quienes por ignorancia o intencionadamente pueden utilizarlas, en vez de en provecho de la salud, en perjuicio de la misma.

La Ley entiende como "ejercicio de la farmacia" el elaborar, mantener, importar, exportar y expender medicinas y reserva tal actividad a quienes estén provistos del título correspondiente.

El ejercicio de la farmacia está regulado, en todos sus aspectos bajo el principio general de vigilancia del Ministerio de Sanidad.

Aun dentro del ejercicio de la farmacia, la ley regula especialmente el expendio de medicinas al público así:

19.—Ley de ejercicio de la Medicina, de 29 de Julio de 1942, Su texto, en Compilación Legislativa de Venezuela, Tomo II, pág. 1537.

20.—Ley de ejercicio de la Odontología, de 1 de Octubre de 1943, Su texto en Compilación Legislativa de Venezuela, Tomo II, pág. 1542.

21.—Ley de ejercicio de la Farmacia, de 27 de junio de 1928. Su texto en Compilación Legislativa de Venezuela, Tomo II, pág. 1546.

- a) Las medicinas de libre expendio.
- b) Las que para su expendio requieren la orden médica.
- c) Las que para su expendio requieren una orden médica, sujeta a formalidades especiales: los estupefacientes (22).

Servicios destinados a la recuperación de la salud perdida

El segundo aspecto de la actividad sanitaria se refiere, no ya a la conservación de la salud, sino a su recuperación cuando ella se pierde. Esto nos lleva a considerar las normas jurídicas que tratan de la materia:

- a) Denuncia obligatoria de enfermedades:

Interesa a las autoridades sanitarias el conocer la incidencia de determinadas enfermedades en la población del país. Por ello el Estado ha dictado el "Reglamento sobre enfermedades de denuncia obligatoria" (23), por el cual los médicos en principio, y, a falta de ellos, el padre de familia, el pariente más cercano o cualquier persona que tenga conocimiento de la enfermedad, está obligado a dar anuncio de ella a la autoridad sanitaria más cercana.

El reglamento tiene una larga lista de enfermedades de denuncia obligatoria, pero faculta al Ministerio de Sanidad para agregar otras que según su criterio fueren de interés.

De esa manera pueden tomarse oportunamente las medidas que fueren necesarias cuando las repetidas denuncias hagan del conocimiento de la autoridad sanitaria que una enfermedad amenaza en forma de epidemia a una porción o a la totalidad de la población nacional.

- b) Reclusión obligatoria de enfermos:

Puede suceder que una enfermedad quede en cuanto se refiere a su tratamiento al libre juicio de quien la padece. Pero hay otras en las cuales, por razón de su gravedad, quien las padece se convierte en elemento de peligro de consideración para la colectividad. Por ello el mismo reglamento antes citado ordena en art. 7 y en su art. 8 que las personas que padezcan de determinadas enfermedades deban ser obligatoriamente aisladas, dentro de dos tipos: Uno, aislamiento en sitios apropiados para los enfermos de cólera asiática, fiebre amarilla, lepra, peste, poliomelitis, etc., el otro, aislamiento en su

22.—Art. 8 Ley de estupefacientes, de 6 de Agosto de 1934. Su texto en Compilación Legislativa de Venezuela, Tomo II, pág. 1525.

23.—Véase supra, nota 16.

domicilio, siempre que éste reúna condiciones higiénicas y no sea un sitio de vivienda colectiva, como hotel, colegio, etc., para los casos de enfermedades de denuncia obligatoria, pero no de la gravedad de las incluídas en el art. 7.

Existen normas especiales para dos tipos de enfermedades: la lepra y la fiebre amarilla. Sobre la primera el Decreto legislativo sobre leprocomios, de fecha 27 de mayo de 1890 y el otro el reglamento de leproserías nacionales de fecha 28 de diciembre de 1939. Sobre la fiebre amarilla, el reglamento del servicio nacional de profilaxis de 3 de septiembre de 1937 (24).

c) Tratamiento obligatorio de la enfermedad:

Es el caso de las enfermedades venéreas. La Ley (25) declara en su art. 4 que es obligatorio el tratamiento de ellas. De modo que quien las padece no está en libertad de seguir o no un tratamiento sino que debe necesariamente hacerlo. Ya antes, el art. 10 del Reglamento de enfermedades de denuncia obligatoria, había sancionado con la reclusión obligatoria a aquellas personas que padeciendo una enfermedad venérea no se sujetaren al tratamiento médico adecuado o lo paralizaren.

d) Reglamentación de clínicas y casas de salud:

Una clínica o casa de salud, la enfermería o el hospital, en el cual se trata de hacer recuperar la salud a las personas que la han perdido, sea dicho instituto oficial o particular en tanto en cuanto se refiere a su aspecto técnico sanitario debe estar sometido a la vigilancia y control del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social.

Al Ministerio no le corresponde intervenir por ejemplo en materia de tarifas para enfermos y médicos, ni en otros aspectos no relacionados con el problema eminentemente técnico-sanitario.

Así lo ha dispuesto el art. 12 de la Ley de Sanidad Nacional. (26). Existen una regulación especial para el caso de los sitios de tratamiento y hospitalización de las enfermedades llamadas sociales. Tal es el decreto de 28 de diciembre de 1939, por el cual se estable-

24.—El texto de tales normas se encuentra en el Tomo II de la Compilación Legislativa de Venezuela.

25.—Ley de defensa contra las enfermedades venéreas, de 22 de Septiembre de 1941. Su texto en Compilación Legislativa de Venezuela, Tomo II, pág. 1515.

26.—Su texto en Compilación Legislativa de Venezuela. Tomo II, pág. 1573.

cieron las normas que deben regir esos institutos, entre otras la gratuidad de los servicios que en ellos se prestan, y su ubicación en zonas sub-urbanas (27).

La Sanidad marítima:

Un aspecto especial de nuestro estudio lo comprende la Sanidad Marítima, que se refiere al control sanitario sobre la navegación en tanto en cuanto pueda producir efectos en la salud del País.

Se puede decir que sus temas fundamentales son:

a) La inspección sanitaria obligatoria de todo barco antes de que toque puerto venezolano o salga de él, siempre que no se trate de buques de cabotaje.

b) La exigencia de "Patentes de Sanidad" visada por el Cónsul de Venezuela del sitio de donde partió el buque, como formalidad esencial para ingresar a Puerto Venezolano.

c) La imposición de medidas sanitarias variables, según el estado sanitario del buque: desde la simple adopción de medidas de precaución hasta la cuarentena obligatoria.

Todo este fecundo campo de temas está regulado en el Reglamento de Sanidad Marítima de fecha 15 de mayo de 1939 (28).

Normas internacionales en materia sanitaria:

La posibilidad de transmisión de enfermedades de un país a otro, y la inutilidad de esfuerzos de un país para combatir una enfermedad si no hacen lo mismo los demás, ha obligado a sucesivos convenios de orden internacional, en materia sanitaria.

27.—Puede consultarse además el "Reglamento de Clínicas y casas de Salud" de fecha 10 de Junio de 1940. Su texto en *Compilación Legislativa de Venezuela*, Tomo II, pág. 1415.

28.—Su texto en *Compilación Legislativa de Venezuela*, Tomo II, pág. 1388. Esta materia tiene una íntima conexión con la tratada infra en la nota 30.

29.—Véase a tal efecto la nota 30. Esta norma era disposición expresa en la derogada ley de aviación civil, art. 76, de fecha 25 de julio de 1945. Su texto en *Compilación Legislativa de Venezuela*, Anuario 1945, pág. 905.

A tal efecto, Venezuela ha suscrito y ratificado diversas Convenciones, tanto mundiales como interamericanas (30) en las cuales las altas partes contratantes se comprometen a adoptar medidas uniformes para la prevención y atención de las enfermedades, se obligan a cambiar información sobre sus respectivos estados sanitarios y sobre todo a notificarse de inmediato la aparición de enfermedades que puedan facilmente transmitirse.

Especial consideración ha merecido desde el punto de vista internacional la prevención organizada para evitar los daños que pueden producir los estupefacientes, especialmente el opio (31).

30.—Venezuela ha suscrito y ratificado hasta el presente los siguientes Tratados o Convenciones en materia sanitaria:

a) Con los países americanos: Convención Sanitaria Panamericana, Washington, 14 de Octubre de 1905 (Su texto en "Tratados Públicos y Acuerdos Internacionales de Venezuela", Edición de 1957, Vol. I, pág. 749) y Código Sanitario Panamericano, La Habana, 14 de noviembre de 1924 (Su texto en "Tratados Públicos y Acuerdos Internacionales de Venezuela", Primera Edición, Tomo V, pág. 9). Véase además todo el conjunto de acuerdos y resoluciones de las diversas conferencias interamericanas, para lo cual puede seguirse la guía que aparece, en el Segundo Suplemento de la Recopilación de Tratados y Acuerdos de dichas conferencias, pág. 443 y ss.

b) Con los países de la comunidad jurídica internacional: la primera Convención firmada por Venezuela que aparece en nuestras resoluciones oficiales es la de París, 21 de junio de 1926 (Su texto en "Tratados Públicos y Acuerdos Internacionales de Venezuela, Primera Edición, Tomo IV, pág. 507. Antes hubo otras convenciones internacionales sanitarias, en 1903, 1905 y 1912, pero no tenemos noticia de que hubieren sido suscritas por Venezuela. Posteriormente Venezuela suscribió y ratificó la Convención de la Organización Mundial de la Salud en New York, 22 de Julio de 1946 (Su texto en "Tratados Públicos y Acuerdos Internacionales de Venezuela" Tomo VIII, pág. 476). Esta Convención fue completada por el "Reglamento Sanitario Internacional" firmado en Ginebra el 25 de Mayo de 1951 (su texto en "Tratados Públicos y Acuerdos Internacionales de Venezuela", Primera Edición, Tomo X, pág. 688. Este "Reglamento deroga la Convención de 1926 y parcialmente el Código Sanitario Panamericano de 1924.

31.—Existe a tal efecto la Convención Internacional del Opio, firmada en La Haya, 23 de enero de 1912 (su texto en "Tratados Públicos y Acuerdos Internacionales de Venezuela", Edición de 1957, Vol I, pág. 1106) y la "Convención Internacional para regular y limitar el empleo de estupefacientes" de 13 de julio de 1931. (Su texto en "Tratados Públicos y Acuerdos Internacionales de Venezuela", Primera Edición, Tomo V, pág. 104)

CAPITULO IV

Régimen administrativo en materia de cultos. Materia objeto del tema. Normas referentes a cultos. El Patronato Eclesiástico: a) Designación de autoridades eclesiásticas. b) Organización territorial eclesiástica. Personas eclesiásticas con personalidad jurídica. Representación de las personas eclesiásticas y régimen de los bienes de las mismas. Normas referentes a los cultos no católicos.

Régimen administrativo en materia de cultos:

Deben distinguirse cuidadosamente tres problemas de distinta categoría: el primero, el filosófico, de las relaciones de la Iglesia con el poder temporal, con el poder temporal de los Estados; el segundo, constitucional de las relaciones entre el Estado y la Iglesia y el tercero administrativo, de las normas aplicables al ejercicio de cultos.

El primero y segundo escapan a nuestro estudio y nos corresponde exclusivamente estudiar el tercero.

Materia objeto del tema:

El culto es la forma externa como el hombre, en actos y ceremonias, rinde tributo a Dios.

El culto supone hemos dicho formas externas, es decir actos exteriorizados del hombre, por lo cual hay que distinguir en tales actos de culto diversos elementos:

- a) El sitio donde se rinde el culto.
- b) El momento.
- c) La persona o personas que toman parte en él.

Constitucionalmente existe el derecho para cada quien de libremente practicar el culto que desee, pero los diversos elementos se-

ñalados en el acto de culto, motivan el interés que el mismo supone para la Administración Pública.

En primer lugar la diversidad de cultos origina, por una parte el derecho de cada quien de profesar el culto que desee y por la otra el deber del Estado de garantizar a cada quien el ejercicio pacífico de dicho derecho.

En segundo lugar la oportunidad y lugar en que se verifique el acto de culto, cuando son en lugares públicos o abiertos al público y sobre todo, cuando en él intervienen diversas personas, incluso hasta multitudes, motiva que el Estado legítimamente se abrogue el derecho a través de sus organismos administrativos, de conocer, proteger, vigilar y en cierto modo regular tales manifestaciones.

Por otra parte, el hecho de que existan, un culto predominante, el culto católico y otros cultos minoritarios, obliga al Estado al ejercicio prudente de las facultades a que hemos hecho referencia.

Normas referentes a cultos:

Hay que distinguir cuidadosamente las normas referentes a los cultos en general de las normas que conciernen a cultos determinados.

Dentro de las primeras tenemos aquellas que se refieren:

a) A actos de la vida privada que guardan relación con el orden jurídico:

1) El art. 473 del Código Civil, prohíbe asentar en los registros bautismales ninguna partida sin que sea presentada previamente la certificación de haberse extendido la partida de nacimiento o la prueba supletoria correspondiente.

2) El art. 45 del mismo Código Civil, prohíbe el cumplimiento de los ritos matrimoniales de la religión que profesen los contrayentes sin la presentación previa al ministro de culto, o a quien debe presenciar dichos ritos, de la certificación de haberse celebrado el matrimonio conforme a las normas del propio Código en el Título pertinente.

b) A actos que estorben, vilipendien, ofendan, ultrajen, perturben o en cualquiera otra forma afecten negativamente a cultos o a personas, lugares o cosas relacionadas con los mismos, y los tales actos son considerados como delitos (arts. 168 a 173 del Código Penal).

c) Al respeto de lugares sagrados para la celebración de actos procesales: Así el art. 135 del Código de Procedimiento Civil que prohíbe efectuar citación en el templo.

d) A la determinación de cuándo se permite o no un determinado culto: el Decreto Ejecutivo de fecha 24 de Octubre de 1911 utiliza en su texto la expresión "cultos *tolerados*", pero mucho más correcta y clara es la usada en el Código Penal (artículos antes citados) al decir "*Cultos lícitamente establecidos*". Ello lleva a una consecuencia evidente y es que antes de instalarse o constituirse un determinado "culto" hay que determinar previamente si ello es o no lícito. Conforme a nuestros principios constitucionales corresponde tal determinación al Ejecutivo Nacional, por ser atribuída a dicho órgano estatal la suprema inspección de todos los cultos y se ejerce esa facultad por órgano del Ministerio de Justicia (1).

La determinación que tome el Ejecutivo Nacional supone un previo estudio y posterior pronunciamiento sobre si los "reglamentos y leyes por los cuales se rija el culto en referencia" se ajustan o no a la Constitución y Leyes de la República.

Ese criterio está sostenido en decisión de la Corte Plena de la Corte Federal y de Casación, de fecha 2 de febrero de 1953, (2) en donde se asentó el derecho del Ejecutivo de supervisar el ejercicio de la libertad de cultos por razones de eminente orden público.

Pero además existen normas que se refieren a cultos determinados en particular; las mismas las dividiremos en:

- a) Normas referentes al culto católico (3)
- b) Normas referentes a los cultos no católicos (4).

1.—Véase Art. 29, numeral 12 del Estatuto de Ministros.

2.—Gaceta Forense, primera etapa, número 13, página 13.

3.—Estas normas son en la actualidad: Ley de Patronato Eclesiástico de 28 de Julio de 1824 (C. L. V., Tomo III, pág. 822), Decreto Legislativo que declara vigente la Ley de Patronato, de 21 de marzo de 1833 (C. L. V. Tomo III, página 832) Ley por la cual se dispone la manera de llevar las cuentas de fábrica de las Iglesias, de 7 de mayo de 1842 (C. L. V. Tomo III, página 834) y Ley de División Territorial Eclesiástica, de 20 de Junio de 1958 (Gaceta Oficial N° 25.694 de 27 de Junio de 1958).

4.—Sobre el particular existe: Decreto Ejecutivo sobre el ejercicio de la suprema inspección de cultos, de 24 de Octubre de 1911 (C. L. V. Tomo III, página 837).

El Patronato Eclesiástico:

El Patronato Eclesiástico, enmarcado en su ejercicio en las normas antes citadas referentes al culto católico, ha sido quizás el punto más controvertido dentro de la historia de nuestras instituciones jurídicas, pero, no siendo este sitio para participar en dichas controversias, nos limitaremos a considerar sus aspectos administrativos. (5).

Así puede decirse que el Patronato Eclesiástico, administrativamente, comprende dos aspectos fundamentales: la designación de autoridades eclesiásticas y la división territorial eclesiástica.

Pero para la cabal consideración de ambos es necesario entrar a estudiar previamente, aunque en ligera forma, la estructura interna y régimen de la Iglesia Católica.

La Iglesia Católica está fundamentalmente organizada en base a:

1) La obediencia de un conjunto jerárquico de autoridades a la suprema autoridad del Papa (6) que está sujeta únicamente al Derecho Divino y 2) la organización territorial en diversas circunscripciones de diferentes nombres.

El Papa goza de dos situaciones complementarias: su poder espiritual que lo convierte en el Sumo Pontífice de la Iglesia y su poder temporal en el Estado Vaticano que le hace persona jurídica internacional con quien los Estados mantienen relaciones diplomáticas. Nos interesa ahora su primer carácter de Sumo Pontífice. Debe advertirse que los diferentes textos legislativos lo mencionan con diversas denominaciones "Su Santidad", etc.

El Papa tiene a su lado, para su información o facilidad de gobierno, una serie de organismos que se denominan en su conjunto la "Curia Romana" y que está integrada por las "Sagradas Congregaciones", los "Tribunales" y los "Oficios" (7).

Además, dispone el Papa de un cuerpo de consejeros y colaboradores, que se denominan el Sacro Colegio de Cardenales (8), y en quien reside la faculta de elegir al sucesor del Papa. (9)

5.—Puede verse al efecto "El Patronato en Venezuela" del Pbro. Carlos Sánchez Espejo (Caracas, Venezuela, 1953).

6.—Codex Iuris Canonici, Canon 218 (Edición de BAC, Madrid 1950).

7.—Véase Canon 242 y ss.

8.—Véase Canon 230.

9.—Véase Canon 160.

Y para los fines de la debida organización del gobierno eclesiástico se han previsto circunscripciones territoriales denominadas "Arquidiócesis", "Diócesis", "Prelaturas nullius", "Vicariatos Apostólicos" y "Prefecturas Apostólicas" cada una de las cuales está bajo la autoridad de un Arzobispo, Obispo, Prelado Nullius, Prefecto Apostólico o Vicario Apostólico según los casos y el cual a su vez dispone de cuerpos de gobierno unipersonales o pluripersonales (10).

Estas circunscripciones se dividen a su vez en parroquias y eua-siparroquias (11) a cargo de Párrocos.

Ahora bien, las personas conectadas directamente a las actividades de la Iglesia Católica reciben el nombre de clérigos (12), y éstos a su vez están clasificados en aquellos que se adscriben a una determinada Diócesis o Arquidiócesis (seculares) y aquellos que se adscriben a una Religión, orden, congregación monástica, congregación exenta o simple congregación (13), los primeros están sujetos a la autoridad de su "Ordinario", quien es el Obispo o Arzobispo de la diócesis correspondiente (14) y los segundos a la autoridad su "Superior" y del respectivo 'Ordinario' (15).

En cada Diócesis, conforme antes dijimos dispone el respectivo Obispo de cuerpos colegiados consultivos o de gobierno, como el Cabildo o Capítulo y de auxiliares unipersonales, como el Vicario General que colabora con él en el gobierno eclesiástico.

Ahora bien, el Estado no ha podido menos de interesarse tanto en la designación de las personas que han de ocupar las dignidades eclesiásticas como en la determinación de las circunscripciones territoriales de las respectivas jurisdicciones. (16) Y la Iglesia no ha desconocido ni desconoce tan legítimo interés.

10.—Véase Canon 215.

11.—Véase Canon 216.

12.—Véase Canon 108.

13.—Véase Canon 111 y canon 488.

14.—Véase Canon 127 y Canon 198.

15.—Véase Canon 499 y ss.

16.—"La Iglesia no pretende desconocer el interés legítimo que tiene el Estado en la designación de las personas que han de desempeñar cargos de influencia social notoria" en "Iglesia y Estado nuevo" del Dr. Laureano Pérez Mier (Madrid. 1940, Ediciones FAX, página 304) y "En casi todos los países la Santa Sede consulta con el Poder Civil sobre las personas que han de ser consagradas", en Sánchez Espejo, Dr. Carlos, ob. cit. página 121.

El problema se plantea sobre la forma como la Iglesia y el Estado se han de entender en tales puntos. Allí cabe la discusión y las diversas soluciones: el Concordato o Tratado ad hoc sobre la materia, el "Modus Vivendi" o régimen de convenio provisional, el Patronato, etc.

Nuestro régimen ha sido el del Patronato Eclesiástico. En otras obras (17) puede verse amplia exposición sobre su origen, el cambio de ideas sobre su legitimidad, etc. Expongamos su sistema.

a) *Designación de autoridades eclesiásticas:*

Dispone el Canon 329, parágrafo segundo, que "*Los obispos son nombrados libremente por el Romano Pontífice*"; pero tal nombramiento siempre es precedido en la mayoría de los Estados de conversaciones entre los representantes del Estado y de la Iglesia para llegar a un acuerdo sobre el candidato.

El Régimen Español de Indias, en virtud del Regio Patronato, otorgado a los Reyes Católicos por la Santa Sede, contemplaba que la designación de Obispos sería hecha mediante presentación por el Rey a Su Santidad del candidato respectivo. (18).

Al estructurarse la República y ser sustituido el Rey por los nuevos órganos del Estado, el legislador dispuso unilateralmente, que continuara el Estado en ejercicio de las mismas facultades que en la materia antes tenía el Rey, pero, existiendo ahora varios órganos para integrar el Estado, consideró oportuno la intervención de varios de dichos órganos para el ejercicio de las facultades de Patronato.

En virtud de ello dispone la ley que la designación del candidato del Estado se haga mediante dos actos complementarios: el uno la designación por el Congreso de la persona indicada y el otro

17.—Además de la obra ya citada del Dr. Carlos Sánchez Espejo, existen otras tres que pueden citarse: una inédita, que es la Tesis doctoral de Mons. Dr. Jesús Ma. Pellín; la otra de Mons. N. E. Navarro "Disquisición sobre el Patronato Eclesiástico en Venezuela" (Caracas 1911 y la tercera la tesis doctoral de la Dra. Lilia Agreda Carvallo. Ha sido publicado además por el Dr. Aristides Calvani un folleto: "La ley de Patronato ante la Asamblea Constituyente" (Caracas, 1946).

18.—Ley III, Título VI, Libro I de la Recopilación de Leyes de Indias, en Tomo I, pág. 37, Edición del Consejo de la Hispanidad, Madrid, 1943.

la presentación por el Ejecutivo Nacional a la Santa Sede de dicho candidato, para la institución canónica (19).

Se han añadido dos pasos previos en la ley a los ya indicados: el primero consistente en las conversaciones y tratos diplomáticos entre la Santa Sede y el Estado en orden a la escogencia de común acuerdo del respectivo candidato y el segundo la recomendación por parte del Ejecutivo Nacional al Congreso para que éste designe al candidato previamente convenido (20).

Ahora bien, no son únicamente los Obispos, las personas cuya designación ha interesado al Estado, sino que la ley se ha referido a otras autoridades eclesiásticas.

Tales son, en primer lugar las diferentes dignidades o Canongías que integran los "Cabildos" o "Capítulos", cuerpos consultivos en unos casos y ejecutivos en otros, que existen en varias Arquidiócesis y Diócesis. Tales funcionarios reciben el nombre de "Canónigos" y son designados por el Ejecutivo Nacional (21) por órgano del Ministerio de Justicia, correspondiendo luego al respectivo Obispo darle la institución canónica.

Y en segundo lugar tenemos la designación "en propiedad" de los "curatos" o "sacristías", o sea de los Párrocos, atribuida por la ley a los antiguos intendentes (22) salvo en la Diócesis donde resida el Ejecutivo Nacional al cual corresponderá entonces la designación. La ley prevee que la autoridad eclesiástica pueda proveer tales cargos con carácter interino (23).

b) *La Organización Territorial Eclesiástica:*

El legislador atribuyó al Congreso Nacional la facultad de erigir nuevos "Arzobispados" y "Obispados" (24) y el Congreso ha hecho uso de tal facultad dictando diferentes Leyes de División Territorial Eclesiástica en las cuales se determinan las diversas Diócesis, Arquidiócesis y otras circunscripciones Eclesiásticas de la República.

19.—Artículos 4, numeral 10 y art. 6, numeral 1 de la Ley de Patronato.

20.—Artículo 13 Ley de Patronato.

21.—Artículo 6, numeral 5 Ley de Patronato.

22.—Artículo 7, numeral 1 Ley de Patronato.

23.—Artículo 34, Ley de Patronato.

24.—Artículo 4º numeral 1, Ley de Patronato.

Pero, tomándose en cuenta que el régimen canónico no permite la erección de Diócesis y Arquidiócesis sino por decisión de la suprema autoridad eclesiástica, la propia ley de Patronato y la Ley de división territorial eclesiástica, han previsto un procedimiento mediante el cual, tomada la decisión por el Congreso, el Ejecutivo la presente al Sumo Pontífice para que éste la ratifique y tenga efecto. Es un caso único en que el legislador ha sometido a una entidad distinta de los órganos del Estado Venezolano, la determinación sobre la vigencia de un acto legislativo.

Personas eclesiásticas con personalidad jurídica:

Aunque no es propiamente materia de nuestro estudio conviene, para mayor claridad de algunos temas, hacer comentarios sobre las personas eclesiásticas que gozan de personalidad jurídica ante la ley venezolana.

El tema se presta a confusión por la norma del art. 19 del Código Civil, que en su parágrafo segundo considera como personas jurídicas y por lo tanto capaces de obligaciones y derechos a "Las Iglesias, de cualquier credo que sean". Desde el Código del 83 hasta el Código de 1916, el texto legislativo solamente decía "Iglesias" pero, en la reforma de 1942, considerando la Comisión Codificadora que era necesaria una mayor claridad añadió en el proyecto "de cualquier credo que sean" (25). El Dr. Bastidas, en sus comentarios al Proyecto de 1942, considera dicho añadido simplemente "explicativo" y lógica consecuencia de la libertad religiosa consagrada en la Constitución (26).

Pero, si se procede a analizar con precisión jurídica el texto del Código Civil, observamos que el legislador no dice nada que tenga claras consecuencias: en efecto, el término "Iglesias" nada dice por decir mucho, pues gramaticalmente su sentido es equívoco y no unívoco. De modo que hay que recurrir a la interpretación de otros textos legislativos para poder comprender, la cuestión.

En nuestro concepto es necesario el distinguir ante todo la "Iglesia Católica" de las demás iglesias distintas de la católica y que se

25.—Exposición de Motivos y Proyecto de Código Civil, página 5, Caracas. Comisión Codificadora Nacional, página 5, Edic. de 1951. Imprenta Nacional.

26.—Bastidas, Luis Ignacio "Comentarios y Reparos al Proyecto de Código Civil", Caracas, 1939, Tomo I, página 35.

constituyan en el país para practicar sus cultos, las cuales gozan de personalidad jurídica como iglesias en nuestra opinión, cuando obtienen del Ejecutivo Nacional el reconocimiento de que sus leyes internas no contrarían los principios de orden público de la Constitución Nacional y demás leyes del país, aunque desde luego, nada impide, que adquieran personalidad jurídica mediante la forma de sociedad mercantil o de asociación civil cumpliendo los requisitos establecidos al efecto tanto en el Código Civil como en el Código de Comercio.

Pero, en el caso de la Iglesia Católica, la situación es diferente, puesto que existen dos hechos de la realidad jurídica que no pueden negarse:

1) No existe una entidad que se denomine "Iglesia Católica en Venezuela" puesto que la Iglesia Católica es Universal.

2) Si existen por el contrario diversos cuerpos, reconocidos por las leyes, que forman parte de la Iglesia Católica y a cada uno de los cuales las referidas leyes le reconocen personalidad jurídica.

Estos cuerpos son:

a) Cada una de las Diócesis y Arquidiócesis de la República previstas en la vigente Ley de División Territorial Eclesiástica. (27).

b) Cada uno de los Cabildos y Capítulos que existen en cada Diócesis y a los cuales se refiere la ley de Patronato Eclesiástico (28).

c) Cada una de las Parroquias que integran las Diócesis y Arquidiócesis y que están también mencionadas en la ley de Patronato Eclesiástico (29).

En consecuencia de ello y como lo veremos enseguida, dicha multiplicidad de personas se refleja en el régimen de bienes eclesiásticos y de su administración, así como también en la representación de las mismas personas en sus relaciones con terceros.

Representación de las personas eclesiásticas y régimen de los bienes de las mismas:

Las Diócesis y Arquidiócesis están representadas por la persona a quien corresponda su gobierno eclesiástico, la cual tendrá a la

27.—Ley de División Territorial Eclesiástica, de 20 de Junio de 1958 en Gaceta Oficial número 25.694 de 27 de Junio de 1958.

28.—Ley de Patronato, artículo 5.

29.—Ley de Patronato, artículo 26.

vez la administración y disposición de los bienes de la misma de acuerdo con las disposiciones existentes al efecto en el *Codex-Iuris Canonici* (30), y ello es tanto más evidente cuanto que la ley consagra como principio la libre aplicación de la legislación canónica cuando se trata de materias en las cuales no hubiere disposición expresa.

Pero, en lo que se refiere a los Cabildos y Parroquias, la ley contempla una especie de dicotomía de la personalidad jurídica: En cuanto a representación de tales personas en materias que no estén conectadas con sus bienes, la representación se rige, al igual que en las Diócesis y Arquidiócesis, por la disposición Canónica pertinente, pero, al tratarse de bienes, la representación de tales personas jurídicas y la administración y disposición de los mismos, corresponde a funcionarios especiales denominados "Mayordomos", designados por un procedimiento de la ley especial de 7 de Mayo de 1842.

Tomando en cuenta tales consideraciones se puede interpretar cabalmente el art. 47 del Código de Procedimiento Civil referente a la representación de las "Iglesias" por sus "vicarios, rectores, administradores u otras personas designadas al efecto".

Normas referentes a los cultos no católicos:

Sobre este particular existe una norma general, el Decreto Ejecutivo de 24 de octubre de 1911, reglamentario del ejercicio de la facultad ejecutiva de la suprema inspección de todos los cultos y en el cual se establecen dos principios:

a) Que para que un culto se establezca en el país requiere la condición de tolerado o "lícitamente establecido" como ya antes explicamos.

b) Que en todo caso se ha de aplicar a los cultos no católicos la ley de Patronato Eclesiástico, desde luego que mediante la interpretación analógica correspondiente, para la cual se encuentran algunas normas en los artículos 2 y 3 de dicho Decreto.

De los anteriores principios la práctica administrativa ha deducido el derecho para la Administración Pública de tomar disposiciones particulares, tanto para permitir el establecimiento de un culto no católico como para admitir determinadas actuaciones de dicho culto.

30.—Código de Derecho Canónico, Edición Bilingüe, Madrid. BAC. 1955.

La jurisprudencia admite este criterio y así la Corte Federal y de Casación, en Corte Pena, decidió, que la "inspección y vigilancia de todos los cultos, atribuída al Ejecutivo Nacional, no es puramente contemplativa, sino que implica la facultad de tomar medidas que a juicio del Ejecutivo Federal aconsejen los superiores intereses de la Nación, materiales, morales, políticos, industriales, patrióticos o de cualesquiera otra índole nacional y justa" (29).

31.—Gaceta Forense, Primera etapa, número 13, página 13 y ss.

CAPITULO V

Régimen administrativo de la formación cultural de las personas.— Principios generales.— Objetivos.— Obligatoriedad de la enseñanza primaria.— Gratuidad de la enseñanza suministrada por el Estado.— Uso obligatorio del idioma castellano.— Diferentes "tipos" de educación.— "Ramas de la educación".— Títulos y certificados.— Normas internacionales en materia de educación.—

Régimen administrativo de la educación:

Principios generales:

Ante la realidad social que determinan tanto el elevado porcentaje de analfabetismo como el relativamente escaso nivel cultural general de la población nacional, el Estado no tiene otro camino sino afrontar el problema de la educación y de la divulgación de la cultura como una de sus principales actividades.

La cuidadosa atención de que tal problema ha sido objeto por parte del Estado lo demuestran tanto la existencia de un Despacho especial del Ejecutivo, dedicado exclusivamente a los problemas de la educación y la cultura como la copiosa legislación habida en Venezuela sobre la materia.

Quizás podría objetarse que se ha preocupado más el Estado por innovar en la legislación vigente que por aplicar realmente tales normas vigentes para conocer sus efectos, pero la misma abundante legislación educacional, si se estudia en su conjunto, permite encontrar en ella un esquema general de principios siempre admitidos y sobre los cuales se construye la armazón legal del proceso educativo. Trataremos de enunciar tales principios en forma sistemática para conocerlos más adecuadamente:

Objetivos:

Dentro de diferencias de redacción y de detalle, debidas a la ideología del redactor de cada texto legal, todos los diversos cuerpos

de leyes en materia educacional coinciden en señalar como objetivos del Estado el tratar de elevar adecuadamente el nivel de la población en general mediante el proceso de la educación más amplia posible a cada individuo.

Tales objetivos, llevan a su vez a expresas declaraciones sobre la coordinación de cumplimiento por parte del Estado de sus propósitos educacionales y culturales con la libertad de enseñanza que han proclamado todas nuestras constituciones.

Después de diversas soluciones se ha podido llegar a concluir que la libertad de enseñanza no solamente no colide con los derechos del Estado en la materia sino que constituye, cuando es ejercida adecuadamente, una manera conveniente para que los ciudadanos contribuyan a liberar al Estado, al menos parcialmente, de las dificultades que supone el desarrollo de sus actividades educativas y culturales.

Obligatoriedad de la enseñanza primaria:

Desde el decreto de 17 de Junio de 1876 (1) ha sido tradicional en nuestra legislación la declaratoria de que la enseñanza o instrucción primaria tiene carácter obligatorio.

Se entiende por tal enseñanza o educación primaria el conjunto de conocimientos mínimos de cultura general que se consideran indispensables para el desenvolvimiento del hombre en sociedad.

Ahora bien, la obligatoriedad del mismo no puede pasar de ser un hermoso objetivo, un deber cívico cuyo cumplimiento se tiene que llevar a la mente de todos, pero en ningún caso mediante procedimientos coactivos como utiliza el Estado para todos sus otros principios obligatorios.

El Estado trata de hacer obligatoria la enseñanza primaria pues por medios indirectos, entre los cuales puede citarse al exigir la constancia de tal nivel cultural para desarrollar oficios, profesiones, para obtener ventajas especiales, como credencial para lograr facilidades crediticias, etc.

Pero, esta obligatoriedad de la enseñanza primaria lleva a dos consecuencias inmediatas: la una, la de la gratuidad de la misma

1.—El texto completo de este Decreto, de tanta repercusión en la evolución de nuestra cultura, se encuentra en "Leyes y Decretos Reglamentarios de Venezuela", Tomo VII, pág. 818 y ss.

cuando es el Estado quien la proporciona y la otra la extensión de las facilidades para que los ciudadanos que hubieren pasado la edad escolar puedan alcanzar ese mínimo nivel cultural sin dejar sus actividades ordinarias (2).

Libertad general para las otras ramas de la enseñanza:

Las otras ramas de la enseñanza, distintas de la primaria y que suponen en la persona o una especial aptitud natural, como en el caso de la educación para las artes, o ciertos medios económicos para sufragar los gastos que ocasiona, como por ejemplo la universitaria, no pueden en ningún caso ser establecidas como obligatorias para todos los ciudadanos, sino solamente como requisitos indispensables para quienes aspiren a desarrollar actividades de cierto nivel dentro de la vida colectiva. De esa manera, ya a modo de ejemplo diremos que nadie está obligado a ser médico, pero quien aspire a ejercer la medicina tiene que obtener previamente el título de médico y cursar todos aquellos estudios que para tal se requieran.

Gratuidad de la enseñanza suministrada por el Estado:

Es criterio casi uniforme en el proceso evolutivo de la legislación educacional, que cuando la enseñanza se imparte en institutos patrocinados por el Estado, debe ser gratuita, es decir, que no debe ocasionar en principio, pago de cantidad alguna a quien curse tales estudios.

Ello se fundamenta por una parte en que es una inversión reproductiva para el Estado el tratar de formar ciudadanos cultos y por lo tanto una adecuada manera de destinar los fondos públicos, y por la otra, porque la generalidad de los ciudadanos al contribuir con el pago de impuestos al funcionamiento del Estado no tienen por qué necesitar de nuevos pagos para recibir un adecuado servicio.

Se ha objetado sin embargo, que si bien son ciertos en términos generales los argumentos anteriores, sobre todo ante la enorme riqueza del Fisco Nacional, también lo es que en determinados aspec-

2.—Nos referimos a la disposición del art. 29 de la Ley de Educación de 25 de julio de 1955 (Su texto en Gaceta Oficial N° 24.814 de 5 de agosto de 1955) y según el cual los mayores de 18 años pueden optar al Certificado de Educación Primaria, mediante exámenes libres de escolaridad.

tos del proceso educacional, cuando no se trata ya de proporcionar al ciudadano una cultura básica que la capacite para desarrollar cualquier actividad honesta, sino de hacerle adquirir un título profesional, no tiene por qué el Estado tomar a su cargo, es decir al cargo de todos, el dotar de títulos a unos cuantos.

La solución a este problema escapa a las consideraciones meramente jurídicas.

Uso obligatorio del castellano:

A pesar de la disposición del Código Civil que establece que el idioma legal es el castellano y que no podrá usarse otro en los actos de las oficinas públicas (3), las leyes de educación han insistido en ordenar que, salvo la enseñanza de idiomas extranjeros, todo el proceso educativo nacional debe impartirse en castellano.

Tal disposición, de aparente sentido nacionalista, tiene sin embargo dificultades prácticas que la hacen impropia e inoperante:

a) Ciertas actividades educacionales no pueden desarrollarse adecuadamente sino en determinados idiomas extranjeros, ya sea por la imposibilidad de obtener profesores que impartan la enseñanza correspondiente en castellano, como por razones de bibliografía técnica (4).

b) No existen razones suficientes para hacer ilegal el que, con el objeto de facilitar sus futuras actividades ciudadanas en el mundo moderno de tan fáciles intercomunicaciones, se proporcione enseñanza en idiomas extranjeros a jóvenes estudiantes que por razones de ambiente ya dominan suficientemente el idioma castellano.

Diferentes tipos de educación:

El "Tipo" de la educación a que nos referimos responde a la clasificación que puede hacerse de los establecimientos de enseñanza con respecto a un aspecto fundamental de los mismos: el origen de los fondos que permiten su funcionamiento.

3.—Código Civil, art. 13.

4.—Este problema tiene importancia fundamental en la educación universitaria. La prueba evidente de lo aquí expuesto se encuentra en la necesidad que ha tenido la Universidad Central de organizar determinados cursos en inglés, por ejemplo, los del Programa avanzado de Gerencia.

Por una parte existen los institutos oficiales o sea aquellos cuyo funcionamiento es sufragado íntegramente por el Estado.

Por otra existen los institutos particulares o privados o sea aquellos cuyo funcionamiento es sufragado por personas particulares.

Por último existe un tipo intermedio y es el de aquel instituto que aunque fundado y sostenido fundamentalmente por particulares recibe protección económica del Estado para facilitar su existencia.

Como antes hemos expuesto, la existencia de institutos privados se deriva del ejercicio del derecho constitucional de la libertad de enseñanza que el Estado debe garantizar.

Dentro del moderno concepto de los institutos privados como coadyuvantes de la labor educativa del Estado, se debe sin embargo destacar, que el derecho a enseñar, que consagra la Constitución debe ser ejercido dentro de los límites que la ley señala.

En efecto, el Estado tiene la facultad de vigilar que los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos constitucionales, no incurran en infracciones que perturben el buen orden colectivo y ello es tanto más importante en la rama de la educación, por las funestas consecuencias actuales y futuras que tiene para el Estado cualquier desviación del proceso educacional de sus ciudadanos.

Sin embargo, se ha objetado que el sistema de control y vigilancia que el Estado ejerce sobre los institutos educacionales privados lleva a hacer casi nugatorio el principio constitucional de la libertad de enseñanza.

Ha aparecido sin embargo en nuestra legislación (5) un paliativo a dicho riguroso control haciéndolo depender en muchos de sus aspectos, del tiempo de funcionamiento que lleve el Instituto o sea haciéndolo más o menos riguroso en función de la confianza, que su buen funcionamiento hubiere hecho nacer tanto en los organismos administrativos como en el público en general.

Además, para facilitar el intercambio natural de alumnos entre institutos privados y oficiales, el legislador ha sido muy cuidadoso en establecer una absoluta identidad de pensum, programas y hasta horarios, identidad que quizás ha ido en detrimento de mejores desarrollos en institutos privados que bien intencionados hubieran podido desarrollar una más intensa labor educativa y cultural.

5.—Art. 116, Ley de Educación de 1955.

Por último, el Estado no ha podido menos de reconocer específicamente la colaboración que recibe de los institutos privados de enseñanza y como consecuencia de ello las leyes han establecido como deber para la administración pública el estímulo y la protección a los tales institutos privados que a ello se hicieren acreedores.

Ramas de la educación.—

Dentro de los objetivos fundamentales de la acción educadora del Estado de tratar de obtener la formación y desarrollo intelectual de todos los habitantes del país, hay que contemplar que se presentan para ello necesidades orgánicas complejas derivadas de las diferentes aspiraciones culturales de los diversos grupos.

De allí que existan diversas 'ramas' en la educación, unas complementarias de otras y varias autónomas, es decir, destinadas a satisfacer determinadas necesidades o grupos culturales.

Se ha dado diferente denominación a estas distintas ramas en las sucesivas leyes que se refieren a la materia, pero en esquema pueden clasificarse así:

a) Estapas de formación básica de la cultura: Se ubican en tal tanto la educación pre-escolar como la primaria.

b) Educación secundaria: o destinada a completar el proceso iniciado en la Primaria, pero con la finalidad de que el educando prosiga otros estudios.

c) Formación docente: encaminada a formar en distintos niveles a los futuros integrantes de los cuerpos docentes nacionales.

d) Formación artística: destinada a desarrollar las cualidades naturales de aquellas personas a quienes la naturaleza dio especial cualidad para las artes.

e) Formación técnica: destinada a formar técnicos en diferentes ramas y dentro de un nivel medio.

f) Formación especializada: destinada a formar ciudadanos que se dedican a actividades muy especializadas, por ejemplo, eclesiásticos o militares.

g) Formación Universitaria: destinada a atender las necesidades de quienes enrumban sus actividades culturales dentro del superior nivel de las Universidades.

Cada una de estas "ramas" tiene necesidades propias y es por lo tanto objeto de atención particular y distinta por el legislador y la autoridad administrativa.

Títulos y certificados

La terminación por parte de un ciudadano de las diversas labores que integran una "rama" de la educación le da derecho a obtener una credencial que de a conocer ese hecho y las consecuencias que de él se derivan, ya sea en cuanto a conocimientos para determinadas actividades o para proseguir ciertos tipos de estudios.

Nuestra ley habla de "Certificados", que se expiden normalmente para acreditar la posibilidad de su poseedor de continuar otros estudios que supongan como antecedente aquellos que acredita el Certificado, y de "Títulos" que normalmente significan la culminación de una etapa cultural en forma suficiente para el ejercicio de una determinada profesión.

Dentro de los "Títulos" existe una interesante diferencia entre el meramente "profesional", que faculta para el ejercicio de una actividad de las llamadas "profesionales" y el "Académico" o Doctoral que indica un nivel superior, de especialización o de estudios.

Existen situaciones administrativas para las cuales la ley solamente exige el título "profesional" por ejemplo para las primeras etapas del escalafón del profesorado universitario (6). Pero en otros casos se exige el título académico de Doctor, por ejemplo para desempeñar labores de Profesor Asociado o Titular, para ser Decano de una Facultad Universitaria, para ser Rector o Vice-rector de una Universidad o para ser Académico (7).

Normas internacionales en materia de educación:

No ha podido menos la Comunidad Jurídica Internacional que establecer algunas normas, mediante acuerdos, tratados y convenciones destinadas a proteger, encausar o fomentar la educación y la cultura.

6.—Arts. 82 y 83 de la Ley de Universidades de 5 de diciembre de 1958 (Su texto en Gaceta Oficial, Número 576 extraordinario, de 6 de diciembre de 1958).

7.—Arts. 27, 53, 84 y 85 de la Ley de Universidades y art. 5 de la Ley Orgánica de la Academia Nacional de Medicina, de 1 de agosto de 1941 (Su texto en Compilación Legislativa de Venezuela, Tomo II, pág. 975).

Pueden clasificarse en tres grandes grupos:

1) La organización de cuerpos internacionales destinados a labores culturales y de desarrollo educativo. El más importante de estos cuerpos es la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), cuya Convención creadora fue firmada en Londres, el 16 de noviembre de 1945 y que está suscrita y ratificada por Venezuela (8).

2) Los Tratados y Acuerdos relativos a equivalencia de estudios y reválida de títulos. Venezuela ha sido muy parca en suscribir acuerdos o tratados sobre tal tema y solamente existe para el presente el llamado "Tratado Boliviano" firmado en Caracas el 17 de julio de 1911 (9) y que rige para las relaciones de Venezuela, Colombia, Panamá, Ecuador, Perú y Bolivia. Las Conferencias interamericanas se han procurado sobre estos temas y han llegado a concertar varios Tratados sobre la materia. (10)

3) Tratados y Acuerdos bilaterales que ha celebrado Venezuela con otros países sobre aspectos relacionados con temas culturales y educativos, por ejemplo sobre becas, intercambio de publicaciones, etc. (11).

8.—El texto de esta Convención en "Tratados Públicos y Acuerdos Internacionales de Venezuela", Primera Edición, Tomo VIII, pág. 427.

9.—Su texto en "Tratados Públicos y Acuerdos Internacionales de Venezuela". Edición de 1957, Vol. I, pág. 1075.

10.—Podemos citar en tal sentido: "Convención sobre el fomento de las relaciones culturales interamericanas", Caracas, 28 de marzo de 1954 (Su texto en "Tratados Públicos y Acuerdos Internacionales de Venezuela", Edición Primera, Tomo X, pág. 811) "Resolución de la Sexta Conferencia, por la cual se crea el Instituto Panamericano de Geografía e Historia", en La Habana, 16 de enero de 1928 (Su texto, idem, Volumen V, pág. 63), "Tratado sobre protección de Instituciones Artísticas y Científicas y Monumentos Históricos", de 15 de abril de 1935 (Su texto, en idem, volumen V, pág. 592), "Convención sobre facilidades a Exposiciones Artísticas", de 23 de diciembre de 1936 (Su texto en idem, volumen V, pág. 761), "Convención sobre orientación pacífica de la enseñanza", de 23 de diciembre de 1936 (Su texto en idem, volumen V, pág. 771).

11.—Sin pretender hacer una lista completa de tales Tratados o Convenios, podemos citar a título de ejemplo los celebrados con México sobre Intercambio Cultural (25 de julio de 1946, Idem Volumen VIII, pág. 521), con Brasil sobre Intercambio Cultural (22 de octubre de 1942, Idem, Volumen VII, pág. 435), con Perú sobre Fomento de Estudios Históricos (11 de noviembre de 1942, Idem, Volumen VII, pág. 439), con Haití sobre Intercambio Cultural (23 de octubre de 1944, Idem, Volumen VIII, pág. 145).

CAPITULO VI

Las misiones: ubicación; número, establecimiento; régimen organizativo.—El Misionero: Funciones públicas. El Indio: su sometimiento a situaciones jurídicas especiales.

Régimen administrativo de las misiones:

Ubicado el Estado ante el problema de reducir y atraer a la vida ciudadana a las tribus y parcialidades indígenas que existen en el territorio de la República, ha creído adecuado prever la creación de "Misiones" en aquellos estados de la República en los cuales se han considerado necesarias.

Ello trae como consecuencia la necesaria aparición de todo un cuerpo de normas de diferente índole que deben regular el régimen adecuado a tales "Misiones".

Dichas normas solucionan tres diferentes problemas íntimamente relacionados entre sí y que son:

- 1) La entidad u organismo administrativo, que se ha denominado "Misión".
- 2) El instrumento del Estado para el funcionamiento de la Misión, o sea el "misionero".
- 3) El sujeto de la acción misionera: el indio y su situación jurídica.

Trataremos todos ellos en la forma señalada para poder obtener una visión de conjunto.

Debe advertirse que el cuerpo de normas referentes a las materias señaladas está disperso y es por lo tanto necesaria una labor coordinativa, hoy facilitada por el muy importante trabajo que publicó la Comisión Indigenista del Ministerio de Justicia y que se denomina "Fuero Indígena Venezolano" y en el cual se ha tratado de reunir las diferentes disposiciones que desde la Colonia hasta nuestros días han regido a Misiones, misioneros e indígenas. (1)

1.—Comisión Indigenista del Ministerio de Justicia: "Fuero Indígena Venezolano" 2 Tomos, Caracas, 1954.

La Misión:

Hay que partir del principio de que la "Misión" es un organismo administrativo, y como tal, desde el punto de vista de nuestro estudio debe ser considerada.

En efecto, la ley de la materia (2) dispone en su artículo 1: que, por la razón de la necesidad de atraer a la vida ciudadana a las tribus y parcialidades indígenas que existen "se crean en los Territorios Federales y en los Estados Bolívar, Apure, Zulia, Zamora (hoy Barinas), y Monagas, tantas Misiones cuantas sean necesarias a juicio del Ejecutivo Nacional".

Es por lo tanto el legislador quien expresamente ha "creado" la Misión como organismo del Estado para las finalidades que expone y deja su ubicación en los casos concretos a la decisión del Ejecutivo Nacional como suprema autoridad administrativa.

Esto no contradice ni desconoce que, simultáneamente con el carácter de organismo administrativo la Misión tenga, dentro del Derecho Canónico, la situación canónica que le corresponda (3).

La dilucidación de este punto, que parece más que evidente dado el texto legal comentado, originó un curioso incidente entre el Comisario de Fronteras con el Brasil y el Vicario Apostólico del Caroní cuando el antes nombrado funcionario prohibió a los Misioneros enarbolar la Bandera Nacional en la casa de la Misión por ser dichos misioneros extranjeros: llevado el caso a la consideración del Ministerio de Relaciones Exteriores al cual estaba entonces atribuída la materia, fue resuelto conforme al criterio que exponemos antes que siendo la Misión una Institución del Estado Venezolano, perfectamente podía enarbolarse en ella la Bandera (4).

El carácter de organismo administrativo origina para la Misión una serie de características que deben señalarse:

a) *Su ubicación:* La ley concretamente ha determinado en donde pueden establecerse misiones, designado al efecto las circunscripciones territoriales que corresponden: los Territorios Federales y

2.—Ley de Misiones de 16 de Junio de 1915, publicada en C. L. V. Tomo III, pág. 839 y Reglamento de la ley de Misiones, de 26 de Octubre de 1921, publicado en la C. L. V. Tomo III, pág. 839.

3.—Véase el Canon 293 y ss.

4.—Los documentos respectivos, copiados en Oficio dirigido por el Ministerio del Interior al Inspector General de Fronteras en fecha 26 de Mayo de 1937, están publicados en Fuero Indígena Venezolano, Tomo II, pág. 316.

los Estados Bolívar, Apure, Barinas, Zulia y Monagas. (5) Por otra parte la propia ley prohíbe que la Misión se pueda ubicar en una población o ciudad de tales Territorios o Estados, permitiéndose solamente que, en forma transitoria y mientras el desarrollo de la obra lo permita se instalen en poblaciones civilizadas, cercanas a los sitios de trabajo, las residencias, almacenes, hospitales, etc., que fueren necesarios.

b) *Su número:*

La determinación de cuantas Misiones han de instalarse queda a juicio del Ejecutivo Nacional (6).

c) *Su establecimiento:* No pudiendo el Ejecutivo Nacional establecer misiones sin contar con el personal adecuado para ello, ha previsto la ley que, una vez decidida por el mismo Ejecutivo la necesidad del establecimiento de la Misión se cumplan dos etapas complementarias: una preparatoria durante la cual el Ejecutivo Nacional debe contratar con una corporación, orden o congregación, todo cuanto se refiera a la ubicación, personal, número de poblaciones por fundar, construcciones necesarias, y en general cuanto se refiera a las obligaciones y derechos tanto del Ejecutivo Nacional como la referida corporación, orden o congregación.

La segunda etapa es la Resolución por parte del Ejecutivo Nacional y por órgano del Ministerio de Justicia (7) de que se establezca la Misión conforme al contrato respectivo.

El contrato a que hemos hecho referencia es un contrato sui-géneris puesto que el co-contratante de la Nación "corporación, orden o congregación" carece generalmente de personalidad jurídica, aunque si pueda tenerla desde el punto de vista estrictamente canónico.

5.—Ley de Misiones, art. 1 y 2 Reglamento art. 3.

6.—Ley de Misiones, art. 1.

7.—La materia de Misiones estaba atribuida al Ministerio de Relaciones Interiores, pero al crearse el Ministerio de Justicia, el Estatuto Orgánico de Ministerios, en su artículo 29 numeral 13 le atribuyó a dicho Despacho lo relativo a Misiones.

d) *Régimen organizativo*: La Misión debe ser organizada en forma de "Vicariato" o "Dirección" (8) y está bajo la inmediata dirección del "Superior" que también se denomina "Vicario o "Director" y quien representa, dentro del territorio de la Misión la autoridad del Poder Ejecutivo Nacional.

Por otra parte la Misión está "separada de toda otra jurisdicción" distinta de la del Ejecutivo Nacional y por lo tanto, en su territorio no tienen competencia de ninguna clase ni los jueces ordinarios, ni los jueces especiales ni tampoco los respectivos Gobernadores de Estado o de Territorio Federal, así como tampoco aquellos funcionarios administrativos a quienes no faculte especialmente el Ejecutivo Nacional (9).

Además, sin permiso del respectivo Vicario, y salvo las personas que integren expediciones oficiales o debidamente autorizadas, el territorio de la Misión está vedado a la entrada de personas extrañas al funcionamiento de la misma a fin de que no se cause perjuicio a la labor misional (10).

El Misionero:

"Misionero" es la persona, adscrita a una Misión y dedicada a las labores propias de dicho organismo.

Puede ser clasificado dentro de dos tipos o categorías diferentes:

- a) El Vicario o Superior.
- b) Los otros misioneros.

Todos deben conocer el idioma castellano y un oficio que puedan enseñar, tienen libre entrada al territorio nacional y el derecho de ser apoyados en el desempeño de sus deberes por las autoridades civiles y militares, pero no pueden desempeñar, cuando son extranjeros, ninguna función ni oficio fuera de su respectiva misión.

8.—Desde el punto de vista canónico la situación es diferente, pues el territorio de una Misión puede ser organizado en forma de Vicariato Apostólico, de Prefectura Apostólica o de Prelatura Nullius. En la última reforma de la ley de división territorial eclesiástica se admitió dentro de la terminología administrativa la de "prelatura nullius" para la organización eclesiástica del Estado Apure. (Art. 1).

9.—Ley de Misiones artículo 5. Véase además la nota 22 infra.

10.—Reglamento, artículo 16 y Decreto N° 250, de fecha 27 de Julio de 1951, dictado por la Junta de Gobierno y que establece normas para visitar las zonas indígenas.

Ahora, el Vicario, Superior o Director tiene un carácter jurídico especial:

Por de pronto, y como ya hemos dicho, representa la autoridad del Ejecutivo Nacional dentro del territorio de la misión. Pero, además tiene encomendadas funciones públicas de importancia que son las siguientes:

1) Es competente para llevar el Registro de estado civil de los indígenas de su jurisdicción: este Registro debe ser llevado por el Vicario con las notas que le remitan los superiores de cada centro sobre los nacimientos, defunciones y matrimonios de indígenas; de este registro debe ser informado anualmente el Ministerio de Justicia y surte todos los efectos del Registro de Estado Civil que el Código Civil ordena llevar a los funcionarios correspondientes (11).

2) Puede presenciar el matrimonio de indígenas cuando los centros respectivos no se hubieren transformado en Municipios: el Ministerio de Relaciones Interiores (12) ha interpretado muy justamente la disposición del Reglamento de la ley de Misiones que faculta al Misionero para llevar el Registro de Matrimonios, deduciendo de dicha facultad la de presenciar la celebración de matrimonios de los indígenas de su jurisdicción. A tal efecto, el mismo reglamento ordena que se proceda en tales matrimonios como si se tratara de regularizar uniones concubinarias, es decir, no que se presuma la unión concubinaria, sino que al igual que en la unión concubinaria se prescindiera de la exigencia de determinadas formalidades previas y de documentaciones comprobatorias de estado civil. (13)

11.—Reglamento, artículo 12. Este Registro no puede contener inscripciones sobre actos sujetos por la ley a la formalidad de la protocolización, a cuyo afecto se ha dictaminado así, en memorandum fecha 16 de Julio de 1947, emanado de la Consultoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Interiores y acogido por ese Despacho (su texto en "Fuero Indígena Venezolano, Tomo II, pág. 342 y ss.) y cuya correcta argumentación determina que el Registro Público es competencia de organismos nacionales que deben funcionar, para hacerlo eficazmente, dentro de principios y sistemas de unidad que son incompatibles con la atribución de dicha facultad a los Misioneros.

12.—Puede verse tal interpretación en la memoria de 1946, pág. LXXIX, transcrita también en Fuero Indígena Venezolano, Tomo II, pág. 328.

13.—Reglamento, artículo 9, el artículo III del Código Civil que allí se alude es el texto de 1916 y equivale al artículo 70 del Código actualmente vigente.

Sin embargo, debe advertirse que el Código Civil vigente trae una saludable disposición, incluída en el mismo durante su discusión en el Senado (14), por la cual los Gobernadores de Estado y de Territorios Federales, pueden facultar a personas idóneas, para autorizar todas las diligencias relacionadas con el matrimonio y su celebración, si los contrayentes residen en los campos, caseríos, vecindarios y otros lugares alejados de los centros urbanos. Esta norma fue propuesta dirigida específicamente a que se otorgara dicha facultad a los misioneros, como se desprende de la exposición de su autor en la Cámara y su aceptación por el legislador trae como consecuencia una situación jurídica mas segura puesto que la clarísima facultad que otorga es de mucho mas consistencia que la que pueda deducirse de la interpretación de una norma de carácter reglamentario. Es de desear que en el futuro la facultad se otorgue también al Ejecutivo Nacional de modo que en los contratos de cada Misión se incluya la autorización a los Misioneros para la celebración de matrimonios civiles.

2) Tiene facultad policial para mantener el orden entre los indígenas y exigir el cumplimiento de los reglamentos respectivos y (15) para vigilar a las personas extrañas a la Misión y que ingresen a su territorio debidamente autorizadas en orden a impedir que puedan lesionar a la labor misional; en todo caso pueden recurrir a las autoridades civiles y militares en búsqueda del apoyo moral y material que les hiciere falta.

4) Dirige el funcionamiento de la Misión en inmediata colaboración con el Ejecutivo Nacional por intermedio del Ministerio de Justicia: en ejercicio de esta facultad, toca al Vicario organizar el personal y la situación de cada centro misional, señalar por medio del respectivo superior de centro el lugar y forma en donde deben establecerse los indígenas que vayan abandonando el estado nómada, organizar centros de instrucción primaria en idioma castellano, establecer asilos para indígenas enfermos, organizar la enseñanza agrícola e industrial de los indígenas e informar anualmente al Des-

14.—Véase la nota al artículo 82 del Código Civil, en la edición de la Editorial Andrés Bello, y que refiere al diario de debates de la Cámara del Senado, número 36 y correspondiente a la sesión del 6-6-42. Es muy interesante al efecto el comentario que hace el Dr. Bastidas, (Comentarios y Reparos al Proyecto de Código Civil, Tomo I, página 67 y ss).

15.—Ley de Misiones, artículo 3 y reglamento, artículo 8.

pacho de Justicia sobre sus actividades y sobre las características y condiciones tanto de la región como de sus habitantes.

El Indio:

La ley de 16 de Junio de 1884 define al Indígena como el "descendiente legítimo o natural, en línea recta o colateral de los aborígenes de esta parte de América" (16). Por cierto que tal definición fue adoptada por las naciones americanas, como definición internacional de "indígenas" según resolución de la Octava Conferencia Inter-Americana (17).

En dicha Asamblea fue proclamado que los indígenas tienen derecho a protecciones de las autoridades públicas para suplir la deficiencia de su desarrollo físico e intelectual. De ese reconocimiento se derivan una serie de consecuencias, que mucho antes de dicha conferencia habían sido tomadas muy en cuenta por el Estado Venezolano, tanto a través de sus legisladores como de los órganos administrativos.

El problema está planteado, desde la Constitución Nacional de 1864, (18), la cual autorizó para las regiones despobladas o habitadas un régimen especial, que se aplicaría temporalmente a las regiones despobladas o habitadas por indígenas no civilizados. Estas serían denominadas "Territorios" y dependerían inmediatamente del Ejecutivo de la Unión. Este principio se mantuvo en la Constitución de

16.—Ley sobre reducción, civilización y resguardo de indígenas, de 16 de Junio de 1884, artículo 3. Está publicada en *Fuero Indígena Venezolano*, página 192, Tomo II.

17.—Véase el texto de la Resolución XI, contenida en el acta final de la Octava Conferencia Interamericana en "Segundo Suplemento, de Conferencias internacionales americanas" pág. 28. Publicación de la Secretaría de la Décima Conferencia Interamericana. Reedición de la hecha en 1943.

18.—En realidad la primera disposición sobre el particular fue en el artículo 2 de la ley de 1º de Mayo de 1841, que puede verse en pág. 51, Tomo II, *Fuero Indígena Venezolano*, pero no pasó al texto constitucional sino en 1864. Véase el artículo 22, de dicha Constitución en "Leyes y Decretos Reglamentarios de Venezuela", Tomo VI, pág. 479.

19.—Constitución de 27 de Mayo de 1874, artículo 43, numeral 22 en "Leyes y Decretos Reglamentarios de Venezuela, Tomo VI, pág. 459.

1874 (19), en la de 1881, en la de 1891 y en la de 1893 (20). De allí en adelante no vuelve a aparecer en las disposiciones constitucionales hasta 1947, pero el principio quedó consagrado dentro de nuestro ordenamiento jurídico.

El problema se concentra fundamentalmente en lo siguiente: ¿cuál es el "status" jurídico del indio? ¿goza de una plena personalidad jurídica o la misma tiene algunas limitaciones en cuanto al ejercicio de los derechos que ella supone?

A primera vista parece la situación en pro de la plena personalidad jurídica del indio a tenor de la disposición del art. 16 del Código Civil que otorga la personalidad jurídica a todos los individuos de la especie humana y del art. 1143 que consagra como norma general la capacidad plena y como norma de excepción la incapacidad.

El caso ha estado anteriormente resuelto por expresas disposiciones legales, como es el caso del Código Orgánico de los Territorios Federales, dictado el 23 de Agosto de 1882 y que introducía saludables reformas a los Códigos de la República en cuanto a su aplicación a los indígenas (21), del Decreto Orgánico de 23 de Octubre de 1893 referente al régimen administrativo del Territorio Amazonas y del Decreto de 26 de Junio de 1901 que también contemplaba reformas de los Códigos Nacionales en cuanto a su aplicación a los indígenas.

Tales normas han sido derogadas, pero la doctrina administrativa y de los Tribunales de Justicia ha mantenido en vigor muchos de los principios que en ellas se sustentan:

En primer lugar se ha aceptado que el indígena no está sometido a otra jurisdicción distinta de la del respectivo Superior o Vicario y que por lo tanto sobre él no tienen competencia, ni por razón de la materia, ni por razón del territorio ni de la persona, ni los jueces ordinarios o especiales ni los funcionarios administrativos ajenos al personal de la Misión.

20.—En la Constitución de 27 de Abril de 1881 (LDRV, Tomo VI, página 441) y en la Constitución de 16 de Abril de 1891 (LRDV, Tomo VI, página 419) el articulado es el mismo: artículo 43, numeral 22; en la de 16 de Abril de 1891 (LRDV, Tomo VI página 401) es artículo 44, ord. 21.

21.—Pueden verse tales textos legales en el Tomo II del Fuero Indígena Venezolano.

Así lo ha admitido expresamente el Ministerio de Relaciones Interiores, al ordenar acogerse al criterio de su Consultoría Jurídica según la cual corresponde únicamente a la Misión "juzgar con el altísimo sentido moral que el caso requiera" el grado de responsabilidad que pudiere presumirse en un indígena no civilizado y aplicarle en consecuencia la sanción que estime adecuada a dicho grado de responsabilidad pues "sería inadmisibles que un ser en estado primitivo fuera sometido a la jurisdicción penal ordinaria" (22).

Posteriormente el propio Ministerio rechazó expresamente la interpretación que la Gobernación del Estado Zulia quiso dar a la facultad que comentamos del Vicario, pretendiendo que el papel del Misionero era la de simple asesor de la autoridad civil a la cual correspondía la imposición de sanciones a los Indios (23).

Ya la Corte Juvenil de Apelación del Distrito Federal conociendo en alzada sobre una decisión del Juzgado de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil y Criminal del Territorio Delta Amacuro, ratificó en sentencia de 8 de Febrero de 1947, que el indígena solamente está sometido a la jurisdicción del Vicario y no a la de los Tribunales ordinarios (23).

En segundo lugar se ha aceptado que la plena capacidad del indio para el ejercicio de sus derechos civiles debe graduarse a su grado de civilización, llegando hasta considerarse que "los indígenas" deben ser tratados como hallándose en estado de menor de edad, y por lo tanto, las relaciones del Ejecutivo Nacional con los indios, por el debido órgano de los Misioneros, puede equipararse a las relaciones que existen entre un pupilo y un menor (24).

Aunque esta conclusión no sea correcta desde el punto de vista de la pura técnica jurídica, ella sirve de base para las siguientes regulaciones:

a) La libertad de tránsito del indígena está limitada en cuan-

22.—En resolución de 20 de Octubre de 1944, número J-3450, el Ministerio de Relaciones Interiores acogió el criterio que exponemos y que está contenido en Memorandum de fecha 10 de Octubre de 1944 emanado de la Consultoría Jurídica de dicho Despacho. Ambos documentos pueden verse en página 322 y ss. Tomo II Fuero Indígena Venezolano.

23.—Véase oficio número 1.470 dirigido en fecha 22 de Abril de 1946 por el Ministerio de Relaciones Interiores al Presidente del Estado Zulia. En Fuero Indígena Venezolano, Tomo II, pág. 329.

23.—Bis. El texto de dicha sentencia está en pág. 352, Fuero Indígena Venezolano, Tomo II.

24.—En el mismo memorandum a que hace referencia la nota 22 supra.

to que no puede abandonar el territorio de la misión sin el consentimiento del superior (25). Ello persigue como inmediata finalidad el cuidar al indígena, tanto desde el punto de vista sanitario, en orden a impedir que pueda contraer enfermedades para las cuales no está suficientemente defendido por faltarle las defensas naturales de las otras gentes, como desde el punto de vista cultural, para impedirle contactos peligrosos tanto desde el punto de vista educativo como económico.

b) El ejercicio de la patria potestad sobre sus hijos menores está limitado por la facultad del Vicario de ordenar el traslado de indígenas menores que estén fuera del territorio de la misión a los sitios de esta que fueren adecuados para propender a su educación (26) ello es tanto más útil cuanto que la educación del indígena debe comenzar en su más temprana edad para que pueda rendir saludables efectos.

c) La libertad de contratar del indígena está limitada por la facultad de los misioneros de intervenir en las transacciones que puedan celebrar los indios tanto en la venta de sus frutos, como en el producto de sus trabajos o de sus tierras (27) normas que es tanto más saludable cuanto que la ignorancia o falta de preparación del indígena le puede convertir en fácil presa de personas inescrupulosas.

En las leyes que antes hemos citado (28) se regulaba al detalle esta materia para una más efectiva protección del indígena.

25.—Resolución que crea la misión de Perijá, fecha 21 de Marzo de 1944, art. 9. En C. L. V. Tomo III, pág. 841.

26.—Resolución que crea la Misión de Perijá, art. 16.

27.—Resolución que crea la Misión de Perijá, art. 20.

28.—Véase nota 21 supra.

CAPITULO VII

Necesidad jurídica de la identificación.— El Registro Civil de Nacimientos.— La Identificación civil.— Sistemas de Identificación.— La identificación del venezolano dentro del territorio del país.— Características jurídicas de la Cédula Personal.— Sistemas de identificación del venezolano fuera de Venezuela. El Pasaporte, especies y características jurídicas.— Normas interamericanas.— Identificación de extranjeros.— La identificación a los fines del registro público.

Necesidad Jurídica de la indentificación.

El Estado consagra en el Código Civil el principio de que "Todos los individuos de la especie humana son personas naturales" (1) o sea que gozan de personalidad jurídica lo cual no es otra cosa sino la posibilidad de ser titular de derechos y de obligaciones (2).

Pero tan importante punto de partida para la construcción de la vida ciudadana requiere de inmediato la determinación exacta de quien es cada uno de esos individuos de la especie humana en orden a diferenciar los derechos y obligaciones de los que cada quien resulte titular.

Tal labor la ha tomado para sí el Estado moderno mediante la implantación de un conjunto de instituciones jurídicas, que, aunque nacidas separadamente tienden modernamente a acoplarse en orden a la mejor obtención de la finalidad común antes señalada.

Esas instituciones son fundamentalmente dos: el Registro Civil y la identificación personal.

El Registro Civil constata, en orden a los fines indicados, dos hechos fundamentales: uno el nacimiento de la persona humana o sea la aparición de un nuevo posible titular de derechos y deberes, y el otro la defunción de la misma persona humana, o sea la desaparición de ese mismo titular de derechos y deberes.

1.—Art. 15 del Código Civil de Venezuela.

2.—Art. 19 del Código Civil de Venezuela.

La identificación complementa ese trabajo estableciendo en forma indubitable que la persona nacida en determinado sitio y momento y de determinados padres es quien en uno u otro acto de su vida va ejerciendo los derechos o cumpliendo las obligaciones de las que es titular.

La evidente relación que se observa en el objetivo de ambos institutos jurídicos es la causa fundamental por la cual, como ya señalamos, ambos tienden modernamente a acoplarse; así lo reconoció por ejemplo el Primer Seminario Interamericano de Registro Civil, reunido en Santiago de Chile en 1954 (3) bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas, pues en dicho Seminario, al tratarse de la participación de los Registros Civiles en los sistemas administrativos en materia de identificación se estableció concretamente que:

"El conocimiento cabal del individuo es cada día más importante para el Estado y para el individuo mismo: para el primero porque le permite salvaguardar en mejor forma las instituciones y los intereses que le han sido confiados y le otorga medios adecuados para obligar a los ciudadanos a que cumplan los deberes y asuman las obligaciones que les correspondan; y para el segundo, porque le permite asumir y gozar de sus derechos en forma expedita y oportuna" (4)

El Registro Civil de nacimientos:

Partiendo de lo expresado anteriormente interesa al Estado constatar las circunstancias de lugar, tiempo y paternidad que condicionen el nacimiento de un individuo de la especie humana.

Los sistemas que se pueden utilizar con vistas a tal fin son variados y conviene en todo caso tener presente las modalidades particulares del medio ambiente en el cual se van a adoptar: tienen que ser lo suficientemente generalizados como para que puedan ser de uso en todo el territorio del país, moderadamente simples para no complicar su manejo a quienes deban aplicarlo y bastantes seguros para que produzcan las consecuencias jurídicas que de él se esperan.

3.—El informe final de este Seminario fue publicado en 1955 por la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas (departamento de asuntos económicos y sociales - New York), en informes Estadísticos Serie M, número 23.

4.—Véase el informe final del Primer Seminario Interamericano de Registro Civil, pág. 10.

Nuestro sistema legislativo ha regulado tal materia en el texto del Código Civil, dando la facultad de constatar nacimientos (a los efectos civiles) a la Primera Autoridad Civil de la Parroquia o Municipio correspondiente. En esa forma se aprovecha una organización ya existente (el gobierno de los Municipios) para esta finalidad, aunque queda a salvo la posibilidad saludable de, en futuras reformas atribuir tal función a organismos especializados.

Y, dentro de la filosofía en la cual está inspirado, el Registro Civil de nacimiento da fe de:

a) El hecho del nacimiento del niño, comprobado por la presentación del recién nacido ante la autoridad (5).

b) El sitio y momento del nacimiento, comprobado por la declaratoria de dos testigos (6).

c) La filiación, comprobada por la declaración del padre, de la madre o de sus apoderados especiales (7).

En esa forma se obtiene el principio de prueba necesario para todo el régimen jurídico básico que ha de gozar el ciudadano pues:

1) Se determina su nacionalidad por el lugar de nacimiento.

2) Se determina su edad por el momento de nacimiento.

3) Se determina su nombre y filiación por las referencias que

a tal efecto contega el acta.

Sobre esos tres pilares ha de construirse la vida jurídica de la persona (8).

5.—Véase el Art. 464 del Código Civil de Venezuela: en dicha norma una vez sentado el principio general de la presentación del recién nacido ante la Primera Autoridad Civil de la Parroquia o Municipio se determinan dos circunstancias de excepción: la una que el lugar del nacimiento diste más de tres kilómetros del lugar del Despacho del citado funcionario, en cuyo caso la presentación del niño debe hacerse ante el Comisario de Policía quien debe remitir una certificación del nacimiento ante el Jefe Civil del Municipio, y la otra que circunstancias graves, a juicio del funcionario, llevan a éste a dispensar de la presentación del niño, en cuyo caso debe comprobar por cualquier otro modo el nacimiento. En la práctica, y al menos en Caracas, los Jefes Civiles acostumbra dispensar de la presentación del niño si se acredita el nacimiento con la certificación firmada del médico que asistió el parto.

6.—Véase el Art. 448 del Código Civil de Venezuela.

7.—Véanse los Arts. 465, 467 y 468 del Código Civil: es de destacarse que si bien la presentación del niño la puede hacer el médico, la partera, cualquier persona que haya asistido al parto o el jefe de la casa donde tuvo lugar el nacimiento (Art. 465) la partida no constituye prueba de filiación paterna legítima si no contiene la declaratoria del padre, de sus apoderados especiales (Art. 468).

8.—Véase el "Informe" citado supra nota 3°

La identidad civil:

Nacida una persona y extendida su partida de nacimiento queda sin embargo por dilucidar un problema complejo: El sujeto concreto que circula en la vida es o no el mismo a quien se refiere el acta de nacimiento?

Tan grave problema se ha tratado de resolver por medio de los diferentes medios de identificación, y que fundamentalmente se han podido clasificar en dos: uno el de proveer al ciudadano de un instrumento adecuado que certifique sin lugar a duda su identidad y el otro acogerse a la propia declaración del interesado en orden a demostrar su identidad. El primero es el más aconsejable por no dejar lugar a dudas razonables (salvo desde luego los casos de fraude) y el segundo solamente es admisible cuando la complejidad del primero lo exija y el elevado valor de la conciencia cívica de los ciudadanos así lo permitan.

Durante largos años de nuestra vida república el problema de la identificación no se planteó: así por ejemplo en las primeras leyes sobre Registro Público (9) ni siquiera se determina como se asegurará el Registrador de que el otorgante de un documento donde se adquiere, transmite o modifica un derecho es el efectivo y real titular del mismo. Fue en el Decreto, de fecha 20 de Febrero de 1863 sobre Registro Público (10) donde por primera vez se estableció que "El Registrador y los testigos dan fe de la identidad de las personas que lleven al Registro un documento y si no las conocen les exigen que la acrediten" (11) y esta norma continuó sin mayores variantes hasta la ley del 26 de Agosto de 1943 (12) que contempló la identificación para los actos de Registro mediante la Cédula de Identidad entonces de reciente creación.

Tal norma, a pesar de haber sido severamente criticada (13) en los momentos de su implantación, ha demostrado con su vigen-

9.—Leyes de 24 de Mayo de 1836 y 17 de Marzo de 1838, en página 587 y siguientes del Tomo XV de "Leyes Reglamentarias de los Estados Unidos de Venezuela" Caracas 1944.

10.—Véase su texto en el Tomo XV de la "Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela" pág. 576 y siguientes.

11.—Art. 48 del Decreto de 20 de Febrero de 1868.

12.—Véase el Art. 15 de la Ley de 26 de Agosto de 1943, reformativa de la ley de Registro Público de 31 de Julio de 1940. Su texto en pág. 64, anuario 1943 de la "Compilación Legislativa de Venezuela", Caracas, 1944.

13.—Sequera, doctor Carlos: "En pro del restablecimiento del documento público en Venezuela". Tip Americana. Caracas, 1944.

cia ejercer una excelente influencia en la organización y funcionamiento del Registro Público.

Estudiemos ahora cada uno de estos sistemas.

La identificación del Venezolano dentro del territorio del país:

Conforme a lo que hemos venido exponiendo, durante largos años de nuestra vida republicana la identificación de las personas no fue problema particular de la vida administrativa, reduciéndose a la simple declaración de dos testigos, y la constatación por el Registrador Subalterno o Principal en los actos que ante dichos funcionarios se otorgaban.

Fue en la Ley del servicio nacional de seguridad, de 30 de Julio de 1938 (14) donde por vez primera se estableció como principio (15) que la identificación de las personas con fines de carácter Civil "se haría por medio de una Cédula personal" cuyas modalidades detalló el legislador.

Esa norma jurídica sirvió a base a la evolución legislativa posterior, sobre todo a partir del Decreto Ejecutivo sobre identificación personal de fecha 22 de Julio de 1941 (16).

Sistemas de identificación:

Los sistemas de identificación son varios según la persona que se trate de identificar y el lugar donde esa identificación se quiera que surta efectos y así:

- 1) Debe identificarse al nacional cuando está en el territorio venezolano: Se hace por medio de la Cédula de Identidad.
- 2) Debe identificarse al nacional cuando se encuentra o se va a encontrar fuera del territorio nacional: Se hace por medio del pasaporte.
- 3) Debe indentificarse al extranjero cuando va a venir a Venezuela: se hace de acuerdo al sistema del lugar de origen.
- 4) Debe identificarse al extranjero cuando se encuentra en el territorio nacional: Se hace por medio de las diversas cédulas para extranjeros.

14.—Véase su texto en el Tomo XVI de "Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela", pág. 709.

15.—Art. 25 de dicha ley.

16.—Su texto en el Tomo XVI de "Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela", pág. 715. Este Decreto fue sustituido por el número 409 de fecha 28 de Septiembre de 1946.

Características jurídicas de la Cédula Personal:

La cédula personal, como instrumento jurídico que es para acreditar la identidad de su titular, posee determinadas características que conviene determinar:

a) *Su carácter administrativo:* La cédula personal no es un instrumento privado, sino una credencial con carácter público que otorga el Estado, a través del organismo administrativo competente (17). De modo que toca al Estado y no a los particulares, el determinar la forma de la misma, sus sistemas de expedición y cuanto a ella se refiera.

b) *Su obligatoriedad:* La cédula personal, estableció la ley de 1938 (18) es "obligatoria para todo venezolano mayor de 21 años". Posteriormente la obligatoriedad fue extendida hasta los 18 años (19). Pero ese principio legislativo tiene que tomar muy en cuenta dos realidades concretas: la una la de que la expedición de la cédula personal requiere el funcionamiento adecuado de un servicio ad hoc en escala nacional, lo cual no puede lograrse sino a través del tiempo, y la otra que se requiere por parte del público el progresivo reconocimiento de la tal obligatoriedad.

En tal sentido, prudentemente el legislador dejó a juicio del Ejecutivo Nacional la determinación del momento a partir del cual debía exigirse la cédula mediante la aplicación policial de sanciones de arresto o multa y la expedición por oficio de cédulas a quienes no hubieren cumplido con la obligación de obtenerla.

Pero, para lograr que el ciudadano, sin necesidad de medidas policiales de arresto o multa, se viera obligado a obtener su cédula, el legislador exige a los funcionarios públicos en general requerir la presentación de la cédula personal a toda persona que ocurra a ellos en relación con los servicios públicos que desempeñen. Además, para determinados actos, la norma general de la ley del servicio nacional de seguridad se ha particularizado concretamente así por ejemplo en los otorgamientos ante un Registrador, en cuyos casos

17.—En la actualidad el organismo competente es la Dirección de Identificación del Ministerio de Relaciones Interiores, creada en decreto 367 de 2 de Julio de 1946. Su texto en *Compilación Legislativa de Venezuela*, Tomo I, pág. 1115.

18.—Art. 25 de la referida ley.

19.—Art. 11 del Decreto 409 de 29 de Septiembre de 1946.

deben los interesados, por mandato de la ley (20) identificarse expresamente con la cédula de identidad personal, a manos que el Registrador encuentre que existen graves motivos a su juicio, como más adelante veremos, que eximan de cumplir tal obligación (21).

c) *Su caducidad*: La cédula de identidad personal no puede ser expedida de por vida, ya que teniendo ella que referirse a características físicas del titular, tiene que tomar en cuenta que tales características varían con el correr del tiempo: nuestro legislador ha adoptado un lapso de cinco años a partir de la fecha de expedición, vencidos los cuales el interesado debe ocurrir ante el funcionario competente en orden a obtener una nueva cédula, que será expedida bajo el mismo número de la anterior. Es ese el control necesario para que una persona, una vez obtenida la cédula por primera vez bajo un determinado número, continúe de por vida con dicho número, y se efectúa por medio de la vigilancia sobre las huellas dactilares, idénticas durante toda la vida del sujeto.

d) *Su extensión*: Aunque la cédula personal tiene, como arriba lo hemos señalado, carácter público, no por ello deja de tener validez suficiente para probar la identidad de su titular, no solamente en sus relaciones con los organismos públicos, sino en sus actuaciones privadas. Tal norma debe entenderse como de orden públicos, sin que pueda en consecuencia ser renunciada ni relajada por convenios particulares.

Organismos administrativos correspondientes:

La materia de identificación atribuida constitucionalmente al Poder Nacional (22) está atribuida por ley (23) a los organismos qua a tal efecto creare el Ejecutivo Nacional.

Características fiscales de la cédula personal:

La expedición o renovación en el país de la cédula personal a un venezolano ocasiona el pago en timbres móviles, de una tasa de DOS bolívars (24).

20.—Art. 90, ord. 5° de la ley de Registro Público de 31 de Julio de 1940 modificada el 26 de Agosto de 1943.

21.—Conf. pág 108.

22.—Constitución Nacional de 1953, art. 60, numeral 8.

23.—Art. 17 de la Ley Nacional de Seguridad.

24.—Art. 4° de la Ley de Timbre Fiscal de 19 de diciembre de 1958.

Sistemas de identificación del venezolano fuera de Venezuela:

La Segunda Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas (25) definió el Pasaporte como "un documento de identificación que acredita en el extranjero al titular como nacional del país que lo expide, documento que posee un carácter eminentemente internacional por cuanto su poseedor lo utiliza únicamente como tal documento de identificación fuera de las fronteras de su patria de origen o de adopción" (26).

Esta definición, aunque no del todo exacta, pero interesante por el órgano del cual emana, nos puede servir de punto de partida para la consideración de la materia.

En efecto, el Pasaporte es un medio de identidad, que fundamentalmente está destinado a surtir efectos en el extranjero, sin que ello niegue la posibilidad de que en determinados casos pueda surtir determinados efectos también dentro del territorio nacional.

La definición de los Cancilleres adolece pues de dos defectos principales: el uno, que el pasaporte no acredita solamente "nacionalidad" sino "identidad", uno de cuyos elementos es la nacionalidad y el otro, que el pasaporte, como lo hemos dicho, puede surtir efectos en el país que lo expide.

La esencia del Pasaporte consiste precisamente en sus efectos en el extranjero: por tal circunstancia suple a la cédula de identidad personal cuando el nacional sale del país y por ello también los Cancilleres americanos, en la ya citada reunión sentaron como principio que "los Estados americanos deben rodear de máximas garantías a los pasaportes que expidan a sus nacionales, a fin de que éstos encuentren las más facilidades de tránsito por los países de América".

Diversidad de Pasaportes:

Dentro del territorio del país la identidad de las personas se establece únicamente por medio de la cédula personal y no hace falta el destacar en dicho documento (por ser fácilmente conocidas) las personales circunstancias de categoría oficial, función pública o dignidad de que la persona está investida. No así cuando va al exte-

25.—Esta Conferencia se reunió en La Habana en Julio de 1940.

26.—Texto tomado del "Acta Final" de la referida Conferencia de Cancilleres: Resolución V: su texto, en "Conferencias Internacionales americanas" Primer suplemento 1938-1942, pág. 141, Washington 1953.

rior, donde puede ser desconocida o ignorada esa categoría oficial, dignidad o elevada función pública desempeñada por determinada persona. Por ello existen diversos tipos de pasaportes que vienen a solucionar dicho problema:

a) *El pasaporte Diplomático:*

Está destinado a tres clases de personas:

1) A quienes están invertidos de condición diplomática ordinaria o extraordinaria conforme a las normas internacionales pertinentes (27) y a los agentes consulares de Carrera sin son venezolanos.

2) A quienes desempeñan elevadas funciones públicas, como por ejemplo: los Presidentes de la Cámaras Legislativas, de las Cortes Federal y de Casación, los Ministros del Despacho, etc.

3) A los ex-presidentes de la República y a los Arzobispos y Obispos Venezolanos.

Este pasaporte no inviste, de por sí, de carácter diplomático a su titular, sino que además de establecer identidad personal, significa un ruego a los Estados por donde dicho titular circule, para que presten al mismo las atenciones a que su condición personal lo hace acreedor.

b) *El Pasaporte especial:*

Está destinado a tres clases de personas:

1) Funcionarios públicos de elevada categoría a quienes no corresponde el pasaporte diplomático.

2) Funcionarios subalternos no diplomáticos de embajadas, legaciones y consulados.

3) Personas encargadas por el Gobierno Nacional de alguna misión oficial en el exterior y a los ex-ministros del Despacho.

Este pasaporte fija identidad de su titular y al igual que el diplomático, aunque con categoría inferior, también significa un ruego o recomendación a las autoridades de las naciones amigas, para que atiendan y protejan al titular.

c) *El pasaporte común:*

Este pasaporte está destinado a los nacionales venezolanos a quienes no se pueda expedir pasaporte diplomático o especial y solamente acredita identidad.

27.—Véase el Art. 2 de la "Convención sobre funcionarios diplomáticos" firmada en La Habana el 20 de Febrero de 1928. Su texto en *Tratados Públicos y Acuerdos Internacionales de Venezuela*, Tomo IV, pág. 230, Caracas, 1953.

Características jurídicas de pasaporte:

a) *Su duración:* Como documento de identidad que es, el pasaporte, al igual que la cédula, caduca a cierto tiempo de haber sido expedido y debe ser renovado oportunamente: tal criterio se aplica con respecto a los pasaportes especiales y comunes.

Con respecto a los diplomáticos, debe distinguirse el tipo de persona a quien fue expedido: cuando la causa de la expedición es la función pública, diplomática o no, que desempeña el titular, el pasaporte tendrá validez hasta tanto el referido titular continúe en el desempeño de tal función pública, pero cuando la causa de expedición es la persona misma, indistintamente de la función pública de desempeño o no, el pasaporte, una vez expedido tiene la duración material del mismo, o sea hasta tanto sus páginas permitan la utilización de las mismas para el cumplimiento de las formalidades ordinarias de viaje.

b) *Voluntariedad del pasaporte:* Así como antes expusimos que la cédula de identidad es obligatoria en las condiciones de edad señaladas, el pasaporte en cambio lo obtiene su titular cuando así lo desee, salvo el caso en que aplicada por el Juez, conforme a la ley penal, la pena de expulsión del territorio de la República, se oficie por parte del Tribunal, como medio para la ejecución de la sentencia, a la Oficina expedidora de Pasaportes para que éste sea expedido al reo de la pena de expulsión. (28).

Obtención y expedición del pasaporte:

El pasaporte no es un medio de identificación originario, sino que supone la previa comprobación ante la autoridad respectiva de las características de la identidad del sujeto aspirante y específicamente la nacionalidad, circunstancia de particular importancia en orden a determinar la competencia del Estado venezolano para expedir o no dicho documento.

Pero el pasaporte, en sí no tiene vida autónoma, pues para que surta plenos efectos de validez en cuanto a la comprobación de la identidad de su titular, requiere formalidades complementarias que

28.—Véanse los arts. 9, numeral 6 y 21 del Código Penal.

se denominan "Visto Bueno" de salida, de diferente tipo para cada una de las especies de pasaporte antes estudiadas.

Este "Visto Bueno" otorgado (29) para la salida del país, por el funcionario competente del sitio de salida, significa que el Estado venezolano no tiene inconveniente alguno en que el titular del pasaporte salga del país.

Esta formalidad es también en cuanto al pasaporte del extranjero que entra o sale de o a Venezuela.

Así mismo debe advertirse que el "Visto Bueno" no puede ser otorgado en pasaporte extranjero portado por un ciudadano venezolano, sino que en ese caso el funcionario correspondiente debe expedir pasaporte venezolano. Ello es consecuencia del principio constitucional de la irrenunciabilidad de la nacionalidad venezolana por nacimiento, principio que sería desconocido por el Estado si permitiera a un nacional usar el pasaporte extranjero conformado por visa venezolana (30).

Esta norma no se refiere a la situación, del venezolano por naturalización, pues para tal caso dicho hecho (el uso de un pasaporte por parte de un venezolano por naturalización de un pasaporte distinto al venezolano) implica una renuncia a la nacionalidad venezolana, pues significa acogerse a una nacionalidad distinta (31).

Pasaporte Familiar:

La ley ha previsto el caso de que el titular de un pasaporte común, diplomático o especial viaje en compañía de su esposa e hijos y aún de otros parientes inmediatos.

La situación es de forma diferente si el pasaporte es especial o diplomático o si es pasaporte común. En el caso de pasaporte común el titular tiene derecho a que le sea expedido conjuntamente para él, su esposa e hijos menores (32) (los menores, de no estar incluidos en el pasaporte del padre o madre que ejerza la patria potestad, requieren autorización expresa de su representante legal para que el

29.—Capítulos IV, V y VI del Reglamento de Pasaportes.

30.—Art. 44 del Reglamento de Pasaportes.

31.—Art. 11, numeral 1, Ley de Naturalización de 18 de julio 1955.

32.—Art. 13, Reglamento de Pasaportes.

pasaporte le pueda ser expedido). En este caso el pasaporte acredita la identidad de todas las personas en él expresadas y el Visto Bueno de salida abarca a las mismas personas.

Ahora bien, en el caso de pasaporte diplomático o especial queda a juicio de la autoridad expedidora del mismo, si se expide o no dichos tipos de pasaporte también a los familiares y en caso afirmativo y tratándose de esposa e hijos menores, el pasaporte puede ser expedido conjuntamente, es decir un solo documento identificatorio para todos, pero si se trata de otros familiares, hijos mayores u otros parientes, el pasaporte especial o diplomático deberá ser expedido por separado.

Pasaporte de Emergencia:

Existen dos clases de personas que pueden, o encontrarse en el territorio del país o pretender ingresar al mismo y que no les sea posible obtener pasaporte por las circunstancias, o de que Venezuela no mantenga relaciones diplomáticas con su país de origen y estando ellos en el territorio de la República no tengan por lo tanto ante quién ocurrir en solicitud de dicho pasaporte, o que sean apátridas, o sea que carezcan de nacionalidad.

Para tales casos se ha creado un tipo de pasaporte que se denomina Pasaporte de Emergencia, en el cual se debe hacer constar las circunstancias que motivaron su expedición, así como la expresa mención de que el titular no es venezolano. Este pasaporte no puede ser expedido sino por la Oficina Central de Identificación, a menos que el Ministerio de Relaciones Interiores autorice expresamente en cada caso al funcionario consular correspondiente, en orden a permitir el ingreso de un extranjero al país.

Normas Interamericanas sobre Pasaportes:

Las Conferencias Interamericanas se han preocupado repetidas veces del problema de los pasaportes y a tal efecto sus acuerdos pueden sintetizarse a través de dos puntos de partida:

- 1) Que los pasaportes que se expidan lo sean con las mayores condiciones de seguridad, a fin de que acrediten legítimamente la identidad del titular en los viajes que el mismo pueda hacer, y

2) Que sin menoscabo de lo anterior se faciliten y uniformen las normas americanas en materia de pasaportes para la mayor comprensión y acercamiento de los Pueblos del Continente (33).

Dentro de esta filosofía las Conferencias Interamericanas han recomendado también la celebración de convenios bilaterales entre países fronterizos en orden a facilitar el tráfico de nacionales a través de la frontera, cuando circunstancias especiales obliguen a un tráfico permanente en las líneas fronterizas (34).

Además la IX Conferencia Interamericana llegó a recomendar el estudio de la implantación de una cédula de identidad americana, libre de visas consulares, que eliminase el pasaporte y que en todo caso se tendiese a la supresión del pasaporte en las visas de turismo dentro del Continente Americano (35).

Venezuela había celebrado, (anticipándose a la antes dicha recomendación de la IX Conferencia) un convenio con la República de Colombia, en el cual se determina que los nacionales de ambos países que se encuentren domiciliados en la zona fronteriza y aún los que no estando domiciliados en dicha zona requieran ingresar al país vecino por breve tiempo, no necesitan pasaporte sino un permiso especial expedido por la autoridad competente y que legaliza su estada en el país vecino durante el tiempo de vigencia del mismo (36).

Venezuela tiene también celebrado con los Estados Unidos de Norteamérica un convenio por cambio de notas sobre la vigencia de los visto buenos de entrada y salida al país y cobro de derechos (37).

Debemos advertir también que las Conferencias Interamericanas han recomendado que se den los pasos necesarios para la expedición de un pasaporte interamericano y a tal efecto se celebró un convenio especial pero que hasta el presente solamente ha sido ratificado por el Uruguay.

33.—Véase en el Segundo Suplemento de la obra "Conferencias Internacionales Americanas" (Washington 1956) pág. 435, la enumeración de las diferentes resoluciones sobre pasaportes.

34.—Véase nota 33.

35.—Resolución XII, en Acta Final. Segundo Suplemento de la obra cit. "Conferencias Internacionales Americanas", pág. 182.

36.—Estatuto de Régimen Fronterizo. Caracas 5 de agosto 1942. En "Tratados Públicos y Acuerdos Internacionales de Venezuela". Volumen VII, pág. 422.

37.—Fue firmado en 5 y 12 de enero de 1937. En "Tratados Públicos y Acuerdos Internacionales de Venezuela", Volumen VI, pág. 5.

Identificación de Extranjeros:

Tal como arriba hemos especificado, el extranjero debe identificarse en dos situaciones distintas. La una, cuando encontrándose fuera del territorio de la República pretende ingresar al mismo, y la otra cuando ya se encuentra en Venezuela.

Con respecto a la primera, la ley venezolana no puede establecer una norma fija o determinada en cuanto al método o sistema de identificación que se utilizare, puesto que sería ello exceder de la vigencia territorial de la ley. De allí que el legislador haya ordenado (38) que el funcionario consular venezolano exija del extranjero interesado en venir a Venezuela "una pieza de identidad que compruebe: su nombre y apellido; edad; estado civil; nacionalidad y último domicilio". Esta pieza de identidad se ajustará por lo tanto a las normas vigentes en el país donde ella sea expedida y queda a la prudencia del funcionario consular el determinar su idoneidad.

Problemas distintos se plantean cuando el extranjero ya va camino de Venezuela. A tal efecto, el Estado venezolano asume la potestad de suministrar al extranjero que se encuentra en tales condiciones, un método, adecuado según su propia legislación, para comprobar su identidad. Este método adecuado es una cédula de identidad especial que expide el Cónsul que otorgue el pasaporte correspondiente, cédula de identidad con la cual se harán constar todos los datos que sirvan para identificar al extranjero (39). Esta cédula se expide al extranjero en varios ejemplares a fin de que uno de ellos quede en su poder y los otros se remitan a los archivos correspondientes del Despacho competente.

Posteriormente el extranjero así identificado y una vez que se encuentre en el territorio de la República, deberá comparecer ante los organismos que a tal efecto hubiere organizado el Ejecutivo Nacional (40) a fin de obtener su cédula de identidad definitiva en la cual se harán constar todas las circunstancias que determinen la condición jurídica de dicho extranjero en el país.

Estas normas tienen modalidades particulares cuando se trata de extranjeros que vienen al territorio de la República en condición

38.—Art. 7 Ley de Extranjeros.

39.—Arts. 11 y ss. Reglamento de la Ley de Extranjeros.

40.—Véase supra, nota 17.

de agentes diplomáticos y consulares de países con los cuales el Estado tuviere relaciones (41), en cuyo caso la cédula de identidad personal a que nos hemos venido refiriendo, queda sustituida por la correspondiente credencial diplomática expedida por la Cancillería conforme a las costumbres sobre funcionarios diplomáticos. (42)

Igualmente en el caso de extranjeros turistas la ley ha querido (43) en orden a facilitar el turismo, considerado como de interés colectivo, que la cédula de identidad a que antes nos hemos venido refiriendo, sea sustituida o por una lista presentada a la autoridad civil por la compañía de vapores o una carta de turismo expedida y visada por el Cónsul correspondiente según los casos y cuya expedición depende de la duración de la visita del turista al país.

La identificación a los fines de registro público:

Uno de los actos más importantes para los cuales el Estado establece la identificación de las personas, es el otorgamiento de documentos ante el Registrador Subalterno, pues en todas las operaciones en que la ley manda a protocolizar un documento, se trata del ejercicio de derechos que solamente corresponden a su titular y que en consecuencia exigen que se tomen las medidas oportunas para evitar que otras personas puedan suplantar a los legítimos titulares de dichos derechos. De allí el cuidado que toma la Ley de Registro Público para lograr la mayor seguridad en dicha materia.

Ya antes hemos hecho alusión como, hasta la Reforma de 1943 el Legislador se conformó con que la identificación de los otorgantes fuera establecida por el propio Registrador al dar fe de la misma por dos testigos.

Pero la complejidad producida por el aumento de la población nacional, y el incremento de las operaciones por registrar, obligó al Estado a tomar medidas que, extendiendo las posibilidades de identificación, garantizara al mismo tiempo su seguridad.

Coincidió dicha necesidad práctica con la organización en el año de 1941 del Servicio Nacional de Identificación, que como antes

41.—Art. 17, Ley de Extranjeros.

42.—Esta "credencial" se conoce en el lenguaje diplomático con la denominación de "Coupe-File". Ninguna norma la ha previsto.

43.—Art. 4, Ley de Turismo.

hemos dicho (44) estaba previsto desde 1938 en la Ley de Servicio Nacional de Seguridad. Ello permitió al Legislador en la Reforma de 1943 establecer en la Ley de Registro Público que "el otorgante u otorgantes acreditarán su identidad con la presentación de la respectiva Cédula de Identidad" (45). Dicha norma en armonía con lo dispuesto en la Ley de 1938 solucionaba eficientemente el problema de la identificación en el Registro Público. Debe destacarse claramente el aspecto imperativo de la norma "acreditarán" y en consecuencia no queda a la libre voluntad de los otorgantes el tomarlo o no en consideración, pero dada la agilidad que debe tener el Registro Público por la serie de operaciones que en él se ventilan ha querido la Ley que la falta de cédula o circunstancias que impidan su presentación o no de otros medios de identificación cuando la urgencia del caso u otros motivos o circunstancias justificadas así lo exijan.

Estos otros medios de identificación que el Registrador a su juicio puede admitir son la Cédula de Inscripción Electoral, la tarjeta de identidad postal, pasaporte expedido por autoridades venezolanas y la libreta militar de conscripción. Conviene advertir que la admisión de estos medios queda completamente a juicio del Registrador.

Este, además de ser letra de la ley, es la exacta interpretación que de la misma ha hecho la Corte Federal. (46)

Ya hicimos antes alusión al debate que provocó la reforma legislativa que establece la necesidad de la Cédula de Identidad para las finalidades de Registro Público y los argumentos que en contra de dicha Institución se aludieron, y recordemos a tal efecto el folleto que ya citamos del doctor Carlos Sequera. "En pro del restablecimiento del documento público en Venezuela", en el cual incluso se llega a, además de establecer antinomia entre el número 5 del Artículo 90 de la Ley de Registro Público por una parte y los artículos 1359 y 1380, número 3 del Código Civil por la otra, hasta utilizar el argumento de la inconstitucionalidad.

44.—Supra, pág. 96.

45.—Supra, pág. 96 y Art. 90, Ley de Registro Público.

46.—Acuerdo de la Sala Federal de fecha 25 de junio de 1952, en Gaceta Forense, número 11 (Primera etapa), pág. 167.

CAPITULO VIII

La propiedad.— Restricciones y obligaciones a que está sometida.—

En el Código Civil se encuentran las bases de la legislación administrativa referente a la propiedad privada. Dicho Código (Art. 545) define a la propiedad como "el derecho de usar, gozar y disponer de una cosa de manera exclusiva, *con las restricciones y obligaciones establecidas por la Ley*".

En este principio o punto de partida el legislador, al reconocer la existencia de la propiedad, condiciona dicho reconocimiento a que el propietario, (titular del referido derecho) se sujete a que el Estado por medio de una norma jurídica, establezca sobre la propiedad determinadas restricciones u obligaciones.

Esas restricciones y obligaciones pueden referirse a uso, goce o disposición de la propiedad en referencia, entendiéndose fundamentadas en el bienestar colectivo o social que las exija sin llegar al extremo de tener que eliminar la propiedad en sí.

Ahora bien, tales restricciones y obligaciones pueden tener dos orígenes diferentes que motivan dos tipos correlativos de normas reguladoras:

En un primer caso las restricciones y obligaciones son impuestas para armonizar el derecho de un propietario con los de los demás propietarios y ciudadanos en general a quienes afecte en forma inmediata el uso, goce o disposición que pueda hacerse de tal propiedad: para tal existe el título "De las limitaciones de la propiedad" en el Código Civil y dentro del mismo orden pueden colocarse las normas sobre sucesiones contenidas en el mismo Código Civil en gracia del buen orden de las familias.

Pero en un segundo caso las restricciones y obligaciones se establecen tomando en cuenta a la colectividad y sus intereses y en tal sentido existe la correspondiente legislación administrativa.

Por lo tanto cuando el Artículo 545 del Código Civil remite a la "LEY" como instrumento para establecer restricciones y obligaciones sobre la propiedad, debe entenderse como tal no solamente el Código Civil y las demás leyes formales, sino todo el conjunto de fuentes del derecho administrativo.

En las materias del primer caso, interesados como están sólo los particulares en ellas, ellos, por medio de contratos, o en juicio ordinario ante el juez civil en caso de controversia, resolverán lo más adecuado a sus intereses. Pero en las del segundo caso, es la administración pública por medio de sus órganos competentes quien decide, quedando a los particulares los recursos de ley, también ante los órganos administrativos para sostener sus derechos.

Así por ejemplo el hecho de que en la construcción de un edificio se ocupe de buena fe una parte del fundo contiguo, sólo interesa a los respectivos propietarios, y el Código trae en su Art. 559 las normas por las cuales se ha de regir la situación para el caso de que los interesados no llegaren a un acuerdo.

Pero la construcción en sí, en cuanto a sus características sanitarias, en cuanto a su ubicación, en cuanto a su destino, sí interesa, no sólo al propietario, sino también la colectividad y de allí las diversas normas administrativas sobre el particular.

Por otra parte el legislador ha encontrado que existen "propiedades especiales" como por ejemplo el producto o valor del trabajo o industria lícitas, o las producciones del ingenio de quien es el cualquier persona, y dejando sentado el principio de quien es el titular de tales derechos y de que se aplicarán las normas generales sobre la propiedad, prevee sin embargo una legislación especial sobre la materia (Art. 546).

Esa legislación particular o especial tiene que tomar en cuenta una serie de elementos que exceden de los simples intereses particulares y vivamente interesan a la administración pública, por el significado que tales propiedades tienen para la vida colectiva como por ejemplo el reconocimiento público de tales derechos, su publicidad, transmisión a terceros, etc.

Y esta legislación es una demostración de lo que venimos explicando; en efecto, la autoridad administrativa interviene suministrando los elementos necesarios para que el titular del derecho le sea debidamente reconocido y garantizado, evita al público el perjuicio que pueda derivarse del uso indebido de los mismos, etc.,

pero cuando se encuentra con una diferencia entre dos particulares en la cual el uno pretende ser titular de los derechos a que aspira el otro, no adopta otro camino sino tomar el expediente y enviarlo al Juez Civil para que éste decida, o sea que la administración sólo tiene que ver cuando el uso, goce o disposición del tal derecho afecta, no a los intereses particulares sino a los colectivos.

Por último, el legislador ha establecido (Art. 547 Código Civil) el principio de que sólo la voluntad del titular del derecho de propiedad, salvo el caso de la sucesión, puede causar que dicho derecho pase a otra persona, o que otra persona pueda participar en algunas de las prerrogativas inherentes al derecho de propiedad, pero dejando a salvo un caso de excepción, cuando está de por medio la utilidad pública o social.

Esta situación no quiere el legislador que quede en el ámbito de las normas de derecho privado y las envía a una legislación especial en la cual va a entrar como un factor determinante la presencia de la Administración Pública en orden a la decisión de cuándo la utilidad pública o social requiere la cesión de una propiedad o el uso de la misma. Al no estar aquí en juego intereses individuales el problema escapa a la jurisdicción civil y pasa a la jurisdicción administrativa.

Tal como el Código lo prevee el caso puede plantearse en dos sentidos diferentes: que por causa de utilidad pública o social se requiera la propiedad en sí con todos los derechos inherentes a la misma, o que por las mismas razones baste simplemente la adquisición del derecho al "uso" de la misma propiedad, conservando el titular del derecho de propiedad las demás facultades inherentes al mismo derecho de propiedad.

Para ambos casos se exige como requisito el juicio contradictorio y la indemnización previa. Debe sin embargo destacarse que es indiferente en orden a determinar la naturaleza jurídica de la cuestión el Tribunal ante el cual se lleva a cabo el juicio contradictorio, pues aunque dicho Tribunal sea un Tribunal Civil, al conocer del juicio de expropiación deja de ser "Civil", aún conservando el mismo nombre, para convertirse en Tribunal administrativo, pues debe recordarse que la naturaleza de las funciones ejercidas por cualquier órgano del Estado indiferentemente del nombre o denominación del tal órgano es la que determina el carácter de dicho órgano al ejercer esas funciones.

CAPITULO IX

Propiedades especiales. — Clasificación. — Régimen jurídico aplicable. — Características jurídicas. — Comprobación. — Notas procedimentales.—

Propiedades especiales

Al igual que el derecho de propiedad reconocido por la ley a todas las personas sobre las cosas materiales, ya fueren de naturaleza mueble o inmueble, está reconocida universalmente la propiedad sobre bienes de naturaleza inmaterial, como lo son el producto del valor del trabajo de industria ilícitos, las producciones del ingenio del hombre y cualesquiera otras de naturaleza similares. A tales propiedades se les ha denominado propiedades especiales y están regidas tanto por las normas generales sobre la propiedad como por leyes particulares (1)

Clasificación de las propiedades especiales

Las propiedades especiales se dividen fundamentalmente en tres categorías diferentes:

1) Los derechos de autor y similares que corresponden a la producción de cualquier persona en el campo del espíritu y la cultura.

2) Propiedades industriales que cubran aquellas producciones de cualquier persona de carácter útil para fines industriales o económicos.

1.—Arts. 545 y 546 del Código Civil; Ley de Propiedad Industrial, de 2 de Septiembre de 1955 (Su texto en Gaceta Oficial N° 24.873 de 14 de octubre de 1955) y Ley de Propiedad Intelectual, de 13 de Julio de 1928 (Su texto en Compilación Legislativa de Venezuela, Tomo I, pág. 1062).

3) Derechos de la persona a lo que se ha llamado su privacidad, del comerciante y del profesional sobre su clientela y demás de carácter similar (2).

Régimen Jurídico Aplicable

La naturaleza jurídica de la materia en cuestión supone delicados problemas legislativos por la repercusión que el carácter inmaterial de los derechos en referencia implica sobre todo lo relativo a su titularidad, comprobaciones, transmisiones a terceros, etc. Además la necesidad social de que tales bienes no permanezcan indefinidamente en el patrimonio de una persona o de sus causahabientes motiva situaciones especiales distintas de las que se observan en otros campos jurídicos.

Tradicionalmente las Constituciones Nacionales y los Códigos Civiles han reconocido expresamente los derechos inmateriales (al menos en las dos primeras categorías a que antes hicimos referencia) y siempre remitiendo a leyes especiales la determinación de las características de los mismos (3).

Además, la frecuente intercomunicación de la vida económica de los pueblos obliga necesariamente al nacimiento de normas internacionales relativas a la materia.

Venezuela ha suscrito varios tratados bilaterales relativos a propiedad industrial, (4) aunque quizás no ha tenido el suficiente cuidado de amoldar su legislación interna a las disposiciones de tales tratados, pero en materia de derechos de autor y por un error de política internacional, Venezuela se ha abstenido tra-

2.—Es recomendable estudiar el magnífico trabajo del Prof Tulio Ascarelli "TEORIA DELLA CONCORRENZA E DEI BENI IMMATERIALI" (Segunda edición. Milano. 1957. Giuffrè Editor).

3.—Nos remitimos a los diversos textos de las Constituciones Nacionales y de los Códigos Civiles en "Leyes y Decretos Reglamentarios de Venezuela".

4.—Sin pretender presentar una lista completa de tales tratados citamos algunos de seguidas, advirtiendo que entre los paréntesis señalamos el Tomo y la página de los diversos volúmenes de la colección de "Tratados Públicos y Acuerdos Internacionales de Venezuela (primera edición) en donde aparecen publicados:

Alemania, el 11 de julio de 1883 (Volumen I, pág. 370).

Bélgica, el 25 de mayo de 1882 (Volumen I, pág. 369).

Dinamarca, 21 de junio 1879 (Volumen I pág. 357).

Francia, el 3 de mayo de 1879 (Volumen I, pág. 356).

Países Bolivianos, el 17 de julio de 1911 (Volumen II, pág. 422) y el 18 de julio de 1911 (Volumen II, pág. 441).

dicionalmente de ratificar ningún acuerdo relativo a tal materia a excepción de los acuerdos bolivianos de 1911.

Características Jurídicas de las Propiedades Especiales

Las propiedades especiales se caracterizan por:

1º) *Su carácter temporal* — Las leyes reconocen vigencia a las propiedades especiales tan sólo durante un período bien determinado y no indefinidamente como sucede en otras clases de derecho. Así por ejemplo, los derechos de autor tienen vigencia durante la vida del titular correspondiente y treinta años más tarde después de su muerte (5).

Los de propiedad industrial tienen una duración variable según que se trate de patentes o de marcas de fábrica (6).

2º *Personalidad*.— Los derechos inmateriales tienen en sí la necesidad intrínseca de pertenecer a una sola persona, la que ha producido u originado el bien inmaterial sobre el cual se pretende ejercer tal derecho.

Esa personalidad del Derecho tiene consecuencias notables que siempre ligan el bien inmaterial a la persona del autor. Así por ejemplo, el derecho moral que tiene el autor de obras culturales o espirituales para matener siempre vigilancia sobre la obra producida en orden a que no fuere cambiada su estructura o no fuere ocultado su autor, aunque los derechos correspondientes a la obra hubieren pasado a tercera persona.

Algunos autores llevan la nota de personalidad hasta afirmar que los derechos inmateriales no son cedibles por su misma naturaleza pero la finalidad económica evidente que tienen los mismos impide admitir como válida semejante consideración.

Comprobación de los Derechos Inmateriales

La naturaleza específica de tales derechos ha obligado al legislador a crear medios especiales que comprueben la existencia de los mismos tanto para asegurar la situación del titular de los derechos

5.—Art. 22 Ley de Propiedad Intelectual.

6.—Las “patentes” tienen una duración de 5 o 10 años a voluntad del solicitante (Art. 9 Ley de Propiedad Industrial). Las “marcas” se expiden por períodos de 15 años renovables indefinidamente (Art. 31 Ley de Propiedad Industrial).

como para conocimiento y respaldo de los de terceras personas.

En tal sentido existen los registros de Propiedades Especiales: en nuestra Legislación el Registro de la Propiedad Intelectual a cargo del Ministerio de Justicia y de la Propiedad Industrial a cargo del Ministerio de Fomento.

Se discute en doctrina sobre si el registro tiene efectos constitutivos o declarativos, es decir, si el derecho nace con la inscripción en el Registro o si tal inscripción solo constata la existencia de dicho derecho.

Los autores de más autoridad están conformes en admitir el carácter simplemente declarativo del registro, basándose para ello en la existencia anterior al registro de numerosos elementos inherentes al derecho mismo y en la circunstancia de que aun no existiendo el registro el titular de los derechos inmateriales continúa protegido por disposiciones particulares.

Punto distinto es el determinar las consecuencias de la falta oportuna de registro en material de propiedad intelectual o derechos de autor. Se ha criticado severamente a nuestra Ley que exija la inscripción en el registro para que los derechos en referencia no pasen al dominio público (7).

En materia de propiedad industrial la ley es mucho más ágil en cuanto no establece plazos de caducidad para el registro, sino solamente la presunción de preferencia en favor de quien ha registrado primero (8).

Los proyectos legislativos de reforma a la ley de propiedad intelectual acogen para la misma el principio indicado en materia de propiedad industrial (9).

Normas Procedimentales.

a) En materia de derechos de Autor. La Ley exige (10) la presentación de la obra original ante el Registrador Principal, el

7.—Puede leerse con mucho provecho el excelente trabajo del Profesor Roberto Goldschmidt "La Reforma del Derecho de Autor en Venezuela", publicado en "Studia Iuridica", número 1 pág. 92 y ss (Publicación de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela).

8.—Esta es una "presunción iuri tantum" que admite en su contra la prueba de prioridad en el uso o mejor derecho.

9.—Véanse al respecto los comentarios que hace el Prof. Goldschmidt en su trabajo citado supra, nota 7.

10.—Art. 172, Ley de Propiedad Intelectual.

otorgamiento por dicho funcionario de un certificado y la publicación del mismo en la Gaceta Oficial. No se habla de la situación del tercero que pretenda tener algún derecho sobre la obra que se trate de proteger, por lo que conforme a las normas correspondientes del Código de Procedimiento Civil, ante la falta de una disposición especial habrá que recurrir a juicio ordinario (11).

b) En materia de Propiedad Industrial. En materia de propiedad industrial la situación es diversa: La solicitud de registro hecha por quien aspira a la protección de la ley es seguida de una serie de publicaciones destinadas a informar a los terceros de las aspiraciones del solicitante, con lo cual se abre campo a que cualquiera puede oponerse si se considera con igual o mejor derecho, o simplemente por considerar que existen infracciones a disposiciones legales aplicables a la materia (12).

Si la oposición versa sobre infracción de disposiciones legales, la resolución de la misma corresponde a los funcionarios administrativos, pero si versa sobre prioridad de derechos, la materia debe decidirla el Juez Civil.

Decidida la controversia, el funcionario administrativo expide el certificado a quien hubiere demostrado su derecho (13).

11.—El Art. 234 del Código de Procedimiento Civil ordena: “Las cuestiones que se suscitan entre partes en reclamación de algún derecho, se ventilarán en juicio ordinario, si tales cuestiones no tienen pautado procedimiento especial”.

12.—El procedimiento correspondiente está indicado al detalle en el Capítulo IX de la Ley de Propiedad Industrial.

13.—Deliberadamente hemos reducido la extensión de este capítulo sobre propiedades especiales para respetar la tesis que sostiene que la materia corresponde primordialmente al Derecho Privado y no al Derecho Administrativo. Recomendamos consultar la Bibliografía venezolana que existe sobre el particular, y que aparece detallada en la publicación que sobre “Bibliografía Jurídica Venezolana”, (Sección de Derecho Civil) publicó la Fundación Rojas Astudillo. (Caracas, 1958 págs. 54 y ss). La Bibliografía jurídica universal posee valiosos trabajos sobre propiedades especiales entre los cuales es difícil escoger cuales son los más recomendables.

CAPITULO X

El Registro de Propiedad. — Principios generales. Visión de conjunto. Efectos del Registro. Dificultades generales que presenta nuestro "Registro". Aspectos funcionales. Consideraciones finales.

Registro de bienes muebles e inmuebles:

Principios generales:

El Estado tiene interés en organizar los medios adecuados para que exista debida constancia de quien o quienes tienen algún derecho que pueda alegar sobre determinado bien.

Ello se ha tratado de obtener en nuestro ordenamiento jurídico con una serie de normas que por imperfectas e inadecuadas no han logrado, sino muy limitadamente las pretensiones del legislador (1).

Es debido tal resultado, tanto a la norma en sí, preparada sin el exacto conocimiento de la técnica de trabajo como a la aplicación de tal norma, que ha debido suponer labor de especialidad y que por lo contrario, por imperiosas necesidades del medio, se ha tenido que confiar a manos no siempre expertas.

Trataremos de sistematizar nuestro sistema legislativo en la materia para poder obtener dos finalidades complementarias, la una su mejor conocimiento, la otra la observación de sus fallas fundamentales.

Visión de conjunto:

Existen cuatro clases de normas, llamadas en nuestra ley, como de "Registro" y que son:

- 1.—Este Capítulo lo hemos preparado con todas las reservas que merece nuestra legislación sobre registro y debe tomarse muy en cuenta que los Organismos Oficiales correspondientes adelantan los estudios necesarios para una cabal reforma de la misma legislación. Véase la noticia que a tal efecto publicó la Facultad de Derecho de la Universidad Central, en su Revista N° 16, pág. 255 y ss.

- 1) El registro público.
- 2) El registro civil.
- 3) Los registros especiales de ciertos bienes.
- 4) El registro mercantil.

Excepción hecha del registro público, sometido a la constante atención de la Corte Federal y mediante la cual se ha obtenido un concienzudo análisis de sus disposiciones que muchas veces condujo a saludables reformas legislativas (1), todo el conjunto de sistemas de registro ha existido en forma inorgánica, muchas veces (como en el caso del Registro Mercantil) sin suficientes disposiciones sobre su funcionamiento y siempre con arcaísmo jurídicos que lo entorpecen como la exigencia de redacción manuscrita para todo documento que sea llevado a protocolizar. (3)

Efectos del Registro:

La existencia de "Registros" tiene que traer como consecuencia que la inscripción en los mismos produzca determinados efectos. Puede estudiarse, este tema desde el punto de vista del derecho comparado y de la doctrina jurídica sobre el particular, pero a los efectos de este trabajo, nos remitiremos mas bien a señalar, cuales de eos efectos los contempla la ley venezolana.

La inscripción en el Registro puede producir dos clases distintas de efectos:

- 2.—Gran parte de las decisiones de la Corte en materia de interpretación de la Ley de Registro Público están condensadas en la obra del Dr. Víctor Sanavia "Decisiones de la Corte Federal en materia de Registro Público". Caracas. 1950. Imprenta Nacional.
- 3.—El "Registro Público" está regido por la ley de 26 de Agosto de 1943 (Su texto en Compilación Legislativa de Venezuela. Anuario 1943, pág. 72 y ss); el "Registro Civil" en los arts. 445 a 523 del Código Civil; el "Registro Mercantil" en los arts. 17 a 23 del Código de Comercio; los "Registros Especiales" son: El Registro Aéreo de la República de Venezuela" en los arts. 68 y 69 de la Ley de Aviación Civil; el "Registro de la Marina Mercante" en los arts. 15 y 16 de la Ley de Navegación; el "Registro de la Propiedad Industrial" en el Capítulo V de la Ley de Propiedad Industrial; el "Registro de la Propiedad Intelectual" en el título XI de la Ley de Propiedad Intelectual; el "Registro genealógico de equinos" en Decreto Reglamentario 27 de Septiembre de 1956 (Gaceta Oficial 25165) el "Registro Nacional de Hierros y señales" en Decreto 7 de Junio de 1952 (Gaceta Oficial N° 23861 de 18 de junio de 1952); el "Registro Central de actos de última voluntad" en Decreto de 20 de Septiembre de 1957 (Gaceta Oficial N° 25. 466 de 24 de Septiembre de 1957).

1) La existencia misma del negocio jurídico: por ejemplo la hipoteca (Art. 1879 del Código Civil).

2) Determinados efectos del negocio jurídico que o ha nacido simultáneamente con la inscripción o tiene existencia anterior derivada de otro acto jurídico.

De allí pues que deba establecerse muy cuidadosamente la diferencia entre el "documento público" y el "documento registrado" en el sentido de que el documento público es el género y el documento registrado la especie, por lo que todo documento registrado es público, pero no todo documento público es registrado, de donde los efectos del documento público-registrado son diferentes de los efectos del documento público no registrado.

Dentro de este punto de vista, y para evitar las confusiones que puedan derivarse del texto de la legislación nacional, debe decirse, que el simple documento público hay plena fé (hasta no ser declarado falso) de los hechos que el funcionario que autorizó el documento declara haber efectuado y de los hechos que el mismo funcionario declara haber visto u oído, siempre que en ambos casos tuviere facultad o para efectuar tales determinados hechos o para hacer constar haber visto u oído hechos que produzcan efectos jurídicos. (Art. 1359 del Código Civil).

Ahora bien, si con motivo de la realización del hecho jurídico a que el instrumento se contrae ha habido declaración de las partes tales declaraciones hacen, con respecto a ellas, plena fé, pero con respecto a terceros la situación es diferente.

En efecto, a primera vista, parece como si la redacción del art. 1360 extendiera a todos los terceros los mismos efectos que el documento público tiene con respecto a las partes.

Pero el propio Código, al referirse a la institución del Registro público (Art. 1924) señala muy cuidadosamente quienes son terceros en la materia:

1) Aunque consta en documento público, ningún derecho puede probarse sino con documento registrado, cuando la ley expresamente lo exige y salvo disposiciones especiales.

2) El documento público no registrado no surte efecto sino frente a los terceros que no hubieren adquirido y conservado legalmente derecho alguno por cualquier título sobre el inmueble en referencia.

De donde si algún tercero ha adquirido y conservado legalmente algún derecho sobre el mismo inmueble, el documento público no registrado no surte efectos contra él.

Dificultades generales que presenta nuestro "Registro":

Indudablemente que nuestro sistema general de registro es altamente deficiente por causa de sus imperfecciones técnicas, que en opinión del Dr. Antonio Moles Caubet (4) deben considerarse originadas en haber sido inspirado en un modelo tan caduco e inadecuado como lo fue la Real Pragmática de 31 de Enero de 1768, que España misma abandonó años más tarde, además de lo cual, y quizás por causa del mismo modelo, el tal sistema de registro adolece de extraordinaria inestabilidad pues "en el transcurso de 129 años se han sucedido hasta 15 textos legales diferentes, alcanzando así cada uno una vigencia de apenas ocho años, evidencia de su manifiesta inoperancia". (5)

Estas deficiencias pueden sistematizarse así:

1) No existe ni una norma general suficientemente flexible como para ser utilizada en los distintos tipos de registro ni normas particulares que permitan solucionar los problemas que a cada momento se plantean.

Se ha pretendido, como en el caso de las Notarías Públicas, aplicar la ley de Registro Público como supletoria de todas las demás normas referentes a Registro, pero ello no solamente no soluciona el problema, sino que lleva a los campos de registro, distintos del registro público, los mismos problemas que en éste se plantean.

2) Se han acumulado, bajo la denominación de "Registro" funciones extraordinariamente diversas. Aparte de la incongruencia ya analizada científica y detalladamente por el Dr. Moles en su trabajo citado (6) de confundir las funciones notariales con las funciones de registro propiamente dichas y que lleva a notables confusiones jurídicas, los registradores tienen atribuidas competencias completamente extrañas a su específico destino.

4.—Moles Caubet, Antonio: "Proyecto de Ley de Registro Inmobiliario y su exposición de motivos". El texto de la exposición de motivos aparece publicado en la Revista del a Facultad de Derecho, N° 16, pág. 262 y ss. Además fue publicado en folleto mimeografiado.

5.—Véase publicación citada en la Revista de la Facultad de Derecho pág. 265.

6.—Supra, nota 4.

Así por ejemplo, los Registradores principales:

A) Toman nota de los Títulos académicos, profesionales, eclesiásticos, militares, etc.

B) Archivan los protocolos duplicados de todos los Registradores subalternos de su jurisdicción y los duplicados de los Registros de estado civil.

C) Ejercen ciertas funciones de inspección en los registros subalternos.

D) Tienen a su cargo el registro de la propiedad intelectual.

E) Son depositarios de patrones oficiales del sistema métrico decimal para constrastrar los de las Municipalidades de su jurisdicción.

F) Reciben y tramiten solicitudes de naturalización de ciertos extranjeros.

G) Legalizan la firma de los funcionarios públicos que se encuentre en su jurisdicción.

Por su parte los Registradores Subalternos están facultados para:

A) Registrar toda clase de operaciones inmobiliarias

B) Registrar los actos de última voluntad, las planillas de liquidación de derechos sucesorales, las cartillas de partición.

C) Registrar las capitulaciones matrimoniales.

D) Registrar todos los actos relativos a modificaciones de la capacidad de las personas: interdicciones, inhabilitaciones, discernimientos de tutores, curadores, emancipación de menores, etc.

E) Registrar las constituciones de sociedades civiles y archivar sus estatutos.

F) Registrar poderes.

Como consecuencia de esto es imposible obtener una norma que pueda atender las necesidades jurídicas que plantean asuntos tan distintos como lo son las materias arriba indicadas.

3) Las funciones de los registradores están entrabadas por un conjunto de detalles y minuciosidades que impiden agilidad en el trabajo de las oficinas y fomentan irregularidades: por ejemplo la obligatoriedad del sistema manuscrito.

Aspectos Funcionales:

El Registro, cualquiera que sea su tipo, se reduce en nuestro sistema, a un esquema muy simple de funcionamiento reducido a dos etapas:

- a) La presentación del instrumento registrable ante el funcionario.
- b) La inscripción de dicho instrumento en los libros respectivos.

Consideraciones finales.

No parece prudente en un estudio de la naturaleza del presente entrar a considerar mas detalles sobre el "Registro" pues la tarea de sistematizar la materia es imposible.

La atenta lectura del texto legal unida a la de las decisiones de la Corte creemos que es la única forma de alcanzar una idea sobre un sistema que está a punto de sufrir grandes transformaciones.

CAPITULO XI

Régimen administrativo de la expropiación.— Concepto.— Características.— Etapas.— Formalidades administrativas.— El Decreto de ejecución.— Acuerdos entre expropiante y expropiado.— Formalidades contenciosas: el impulso procesal; quién expropia, qué se expropia y para qué se expropia.— Las partes en el proceso.— Contestación a la solicitud de expropiación y oposición a la misma.— Relación y sentencia.— Fijación del precio y su pago.— Las ocupaciones.— Consecuencias de la expropiación.— Observaciones a la legislación de expropiación.—

Régimen de la expropiación:

"Ninguno puede ser privado de la menor porción de su propiedad sin su consentimiento, si no es en el caso de que una necesidad pública, legalmente comprobada, lo exija y bajo la condición de una justa y anticipada indemnización".

Este principio está contenido en el art. 19 de la Declaración de los "Derechos del Hombre y del Ciudadano", debida a la pluma de Juan Bautista Picornell, y que fue desde los primeros años de la República, fuente importante de disposiciones legislativas. (1)

Está inspirado en él el mandato del Art. 547 del Código Civil vigente según el cual "Nadie puede ser obligado a ceder su propiedad ni a permitir que otros hagan uso de ella, sino por causa de utilidad pública o social, mediante juicio contradictorio e indemnización previa".

El Código remite a leyes especiales para la determinación de todo aquello que corresponda a la expropiación.

Concepto:

La expropiación es, conforme a lo expuesto, el procedimiento jurídico mediante el cual, por razones de utilidad pública o social,

1.—Grases, Pedro: "La Conspiración de Gual y España y el Diario La Independencia", Publicación N° 6 (Caracas 1949) del Instituto Panamericano de Geografía e Historia, Comisión de Historia. Véase en la pág. 118 la comparación entre el texto de "La declaración de derechos del hombre". (Artículo 19) "La declaración de derechos del pueblo del 1° de Julio de 1811". (Artículo 7) "La Constitución de Mérida de 1811". (Artículo 165) "La Constitución Federal de 1811". Artículo 15) y Sección Primera, Título Primero de la Constitución de Angostura de 1819.

se obliga a una persona a ceder su propiedad o a permitir que se haga uso de ella, siempre que, se le oiga en juicio contradictorio y le sea previamente pagada una indemnización.

La expropiación es distinta de otras figuras que se encuentran en el campo de las normas jurídicas y por eso se diferencian:

a) De la confiscación, en cuanto que ésta implica la cesión obligatoria de la propiedad sin indemnización alguna y hasta sin juicio. (2)

b) De la condena de funcionarios públicos por enriquecimiento ilícito, en cuanto que la misma, si bien hace pasar a propiedad de la Nación los bienes objetos del enriquecimiento, lo hace atendiendo a una serie de circunstancias que lleven al ánimo del juzgador que el enjuiciado ha usado indebidamente de sus funciones para obtener beneficios ilícitos que no deben corresponderle. En tal forma lo que se hace es desconocer al ex-funcionario el derecho de propiedad sobre determinados bienes que por lo tanto pasan a la propiedad nacional.

c) Del paso a dominio público de propiedades especiales: como en los casos de la propiedad intelectual (3) y de la propiedad industrial (4), pues en estos, el Estado solamente reconoce en el titular correspondiente el derecho de propiedad cuando ha cumplido determinadas formalidades y dentro de ciertos límites de tiempo.

d) Del dominio exclusivo de la Nación sobre determinados bienes: pues tal excluye totalmente a toda persona de ser titular de derechos sobre los tales bienes, por ejemplo sobre las armas, explosivos y pertrechos de guerra que se encuentren en el país. (5)

2.—Véase el estudio que sobre la confiscación en Venezuela y la interpretación jurisprudencial de la Corte Federal y de Casación a las diferentes disposiciones constitucionales legislativas aparece en Tovar hijo, Silvestre, "La expropiación por causa de utilidad pública". Caracas (Tesis de grado).

3.—Numeral 1º, Artículo 36 de la Ley de Propiedad Intelectual. En compilación Legislativa de Venezuela, Tomo 1º, pág. 1066.

4.—La Ley de Propiedad Industrial no contiene una disposición expresa en la cual determina que las patentes y marcas pasan al dominio público, pero al establecer un plazo fijo para las mismas al vencimiento del cual en el caso de las patentes no hay posible renovación y en el caso de las marcas solamente rige después de haberse cumplido con ciertos requisitos es evidente que dichas patentes y marcas pasan a ser del dominio público.

5.—Artículo 4 de la Ley de Armas y Explosivos página 1129 de Tomo 1º, Compilación Legislativa de Venezuela.

e) Del decomiso de ciertos bienes muebles o semovientes, pues tal, o es sanción (6) o medida preventiva aconsejada por razones de interés público. (7)

Características:

Como institución jurídica la expropiación tiene determinadas características, también jurídicas, que son las siguientes:

a) Su carácter formal: La expropiación no está regida por la libre voluntad de las partes (expropiante y expropiado), sino que debe someterse a un conjunto de formalidades cuyo carácter de orden público hace su cumplimiento indispensable.

b) Su finalidad: la ley claramente fija a la expropiación una finalidad concreta que es la "utilidad pública o social", la cual no es otra cosa sino el proporcionar a poblaciones o regiones cualesquiera usos o mejoras que cedan en beneficio común. No procede pues la expropiación cuando se persigue cualesquiera otra finalidad distinta de la antes dicha.

c) La indemnización: Cuando se expropia se debe indemnizar al expropiado, es decir, compensarle en forma tal que su patrimonio no sufra menoscabo.

Etapas de la expropiación:

El procedimiento administrativo de expropiación está organizado para que en el conjunto de sus etapas se reúnan las características que antes hemos señalado.

Esas etapas son de diferente tipo:

a) Formalidades que deben ser cumplidas exclusivamente por la autoridad administrativa.

6.—Léase a título informativo la disposición del Artículo 41, parágrafo único, de la Ley Forestal de Suelos y de Aguas, según la cual el explotador de productos forestales o quien practique deforestaciones o talas, pierde los productos indebidamente obtenidos si no hubiere obtenido previamente el permiso correspondiente para actuar en terrenos baldíos.

7.—Véase al efecto las disposiciones del referido Capítulo X del Reglamento General de Alimentos que impone el comiso y destrucción de aquellos alimentos o licores que se ofrezcan al consumo con infracción de las disposiciones del referido reglamento.

b) Formalidades que deben ser cumplidas conjuntamente por la autoridad administrativa y las personas que fueren afectadas por la expropiación.

c) Formalidades contenciosas.

Formalidades administrativas:

1) La Declaratoria de utilidad pública:

Dadas las consecuencias de carácter excepcional que tiene la expropiación dentro del origen jurídico ordinario que respeta al máximo el derecho de propiedad, ha querido siempre el legislador que no se inicie el proceso de expropiación sin que exista la previa declaración de que la obra o actividad que se proyecta realizar, es de utilidad pública o social, o sea que los usos o mejoras que se deriven de dicha obra o actividad, redundan en beneficio común de poblaciones o regiones.

Ahora bien, el considerar si una obra es o no de utilidad pública, con todo lo que de dicha consideración se deriva, puede provenir o del propio legislador o de la autoridad administrativa.

En efecto, tanto la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social, como otras leyes (8) han declarado expresamente a tipos de obras determinadas y concretas como de "utilidad pública", presunción *juris et de juris* y que se basa en ser tales obras "evidentemente de tal naturaleza". En estos casos, basta, para iniciar el procedimiento de expropiación el Decreto o decisión de realizar la obra tomado o dictado por quien fuere competente.

Pero, no pudiendo el legislador enunciar todas las obras que deben considerarse como de utilidad pública, ha querido facultar a ciertos órganos del Estado para que, en caso de no haber sido presumida legalmente dicha utilidad pública, sea determinada por decisión de los referidos órganos.

8.—Véase a título de ejemplo: Ley Forestal de Suelos y Aguas del 13 de Octubre de 1955. Artículo 3.

Ley de Aviación Civil del 12 de Abril de 1955. Artículo 37.

Estatuto Agrario del 28 de Junio de 1949. Artículo 32.

Ley del Banco Obrero. Artículo 65.

En principio la evolución legislativa ha reservado tal decisión a los organismos deliberantes de carácter electivo y con facultades legislativas (el Congreso Nacional, las Asambleas Legislativas y los Concejos Municipales), pero autorizando al Poder Ejecutivo y a otros órganos de la administración activa, para declarar la utilidad pública de obras en las épocas de receso de las Cámaras. La inexistencia de cuerpos deliberantes durante varios años de la vida republicana ha extendido en el tiempo esta facultad a los órganos ejecutivos.

Con respecto a las declaratorias de utilidad pública que hiciere cualquier organismo en los casos de silencio de la ley, ha sido criterio de la jurisprudencia que no puede ser objeto de debate contencioso la procedencia o no de tal declaratoria, la cual por razones de interés general queda a la soberana apreciación de la autoridad que la declara cuando el legislador no ha previsto nada sobre el particular. Hasta la reforma de 1863 se permitió al expropiado oponerse a la expropiación discutiendo la utilidad pública de la obra por ejecutarse. (9)

2) El Decreto de Ejecución:

No basta simplemente que en la ley o en una decisión del órgano legal competente se diga por ejemplo que "las carreteras" son de utilidad pública. Es necesario referir dicha norma genera al caso particular y ello se obtiene mediante la decisión de llevar a cabo una de aquellas obras consideradas como de utilidad pública.

Dicha decisión puede provenir o de la propia administración pública o del particular que hubiere sido autorizado par la ejecución de la obra en referencia.

Esta decisión tiene por necesidad que abarcar dos extremos complementarios:

- 1) La resolución de ejecutar la obra.
- 2) La declaratoria de la necesidad de utilizar determinadas propiedades para la ejecución de dicha obra.

9.—Léase la Ley del 31 de Marzo de 1863 en Recopilación de Leyes y Decretos Reglamentarios de Venezuela, pág. 327, Tomo 9.

Estas propiedades pueden ser o solamente las que se necesiten para la ejecución de tal obra, como es lo normal y corriente, o, como lo permite la ley para apertura de calles, ensanches, avenidas, plazas y jardines, las que forman una faja adicional que, si bien no se requiera para la obra en sí, si fuere necesaria para formar una base ornamental o económica de la plaza, avenida, calle o jardín.

Acuerdos entre expropiante y expropiado:

En las dos etapas anteriormente explicadas la administración pública actúa sola, es decir sin que los expropiados intervengan ni directa ni indirectamente en el procedimiento. Pero, estando tal procedimiento encaminado a reclamar de determinadas personas la obligatoria cesión de derechos de su pertenencia, nada se opone a que, antes de recurrir a procedimientos conminatorios, se pueda llegar a lo que la ley denomina "arreglo amigable" en el cual la entidad expropiante y el expropiado tratan de llegar a un convenio de cesión dentro de las limitaciones legales.

La jurisprudencia ha analizado repetidas veces tal "arreglo amigable" y establecido sus características, que en resumen son:

a) No es el "arreglo amigable" una formalidad de orden público, puesto que la ley no ha previsto sanción alguna para el caso de que se hubiese omitido (9 bis). Ello es tanto más evidente cuanto que la expropiación se debe realizar incluso en el caso de que no se conozca al propietario, circunstancia que haría imposible el arreglo amigable.

b) El funcionario autorizado en el Decreto de ejecución para solicitar la expropiación lo está también, sin necesidad de otra autorización, para negociar el arreglo amigable. (10)

c) En el arreglo amigable las partes no pueden convenir en un determinado precio, sino que siempre hay que efectuar el avalúo de los bienes expropiados con arreglo a las formalidades legales. (11)

9bis.—Véase sentencia de fecha 22 de enero de 1953 de la Sala Federal de la Corte Federal y de Casación en Gaceta Forense N° 13. Primera Etapa, Pág. 38.

10.—Véase sentencia de la Sala Federal de la Corte Federal y de Casación del 14 de Marzo de 1952 en Pág. 130. Gaceta Forense N° 10. Primera Etapa, Tomo 10.

11.—Esta norma está expresamente contenida en la Ley y ha sido fielmente interpretada por la jurisprudencia. Véase Artículo 3, párrafo único de la Ley de Expropiación por causa de utilidad público-social vigente.

d) El arreglo amigable, si llega a ser convenido y ejecutado por terminado el procedimiento de expropiación. Ello no está fijado en norma ni decisión jurisprudencial alguna pero es consecuencia evidente del texto legal.

Formalidades contenciosas:

Decretada la ejecución de una obra de utilidad pública puede suceder que o el propietario no convenga en la expropiación y por lo tanto no se pueda dar curso al arreglo amigable, o que se ignore quien o quienes son los propietarios o que exista litigio o duda sobre la propiedad. En todos esos casos se requiere proceder a la vía contenciosa para obtener un título, la sentencia, que tenga validez jurídica como instrumento de la propiedad en favor de la entidad expropiante.

Sin entrar en un análisis pormenorizado de la vía contenciosa procederemos a considerar sus aspectos más resaltantes:

1) *El impulso procesal:*

El juicio de expropiación comienza con una solicitud, dirigida al funcionario competente, que luego indicaremos, y que debe contener los siguientes extremos:

- a) Quien expropia.
- b) Qué se expropia.
- c) Para qué se expropia.

a) *Quién expropia:*

El carácter jurídico de la entidad expropiante va a determinar dos consecuencias de importancia, la una el órgano judicial ante el cual se interpone la solicitud, la otra la posibilidad de apelación.

En cuanto a la primera la ley ha reservado al conocimiento del supremo tribunal de la República (la Corte Federal y de Casación en Sala Federal, la Corte de Justicia, o la Corte Federal según las épocas) el conocimiento del juicio de expropiación cuando quien la solicita es la Nación. Cuando la entidad expropiante no es la Nación el juicio se inicia por ante el Juez Civil de Primera Instancia que tuviere competencia territorial sobre el bien que se quiere expropiar. En este caso tendrá aplicación el derecho de elección que concede el art. 77 del Código de Procedimiento Civil para que el actor escoja el Tribunal cuando el bien objeto de la demanda se encuentra bajo distintas jurisdicciones territoriales.

En cuanto a la segunda, cuando el juicio se inicia ante la Corte Federal, o sea cuando lo inicia la Nación, solamente existe una instancia y la decisión final es inapelable. Ello no es obstáculo para que, durante el procedimiento, y conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Corte, se puedan apelar, para ante la misma Corte las decisiones que tome el Juez de Substanciación. (12)

Ahora bien, si el juicio es iniciado ante el Juez Civil de Primera Instancia, la decisión de dicho funcionario es apelable para ante la Corte Federal en segunda instancia. (13)

Debe aquí aclararse, en orden a evitar confusiones, que el hecho de que el juicio de expropiación se pueda iniciar, en los casos señalados, por ante el Juen Civil de Primera Instancia, no convierte al proceso en un juicio civil, sino convierte al Juez Civil en Juez Administrativo en tanto en cuanto conozca del mismo procedimiento. Los Jueces Civiles de Primera Instancia derivan históricamente su competencia para conocer los juicios de expropiación, en la circunstancia de que, hasta la nacionalización de la Justicia en la reforma constitucional de 1945, la ley Orgánica del Poder Judicial, daba a dichos jueces de primera instancia civil, carácter de "Jueces Federales en Primera Instancia".

Lo explicado obliga, por lo tanto, a que, la entidad expropiante y quien legítimamente la represente, sean debidamente identificados en orden a la clara determinación de la competencia.

b) *Qué se expropia:*

La expropiación puede verse sobre toda clase de derechos y de bienes, por lo tanto la solicitud debe expresar con toda claridad el bien de que se trata y la forma mas clara y admisible de identificarlo.

c) *Para qué se expropia:*

La expropiación puede versar sobre toda clase de derechos y de bienes, por lo tanto la solicitud debe expresar con toda claridad el bien de que se trata y la forma mas clara y admisible de identificarlo.

12.—Ley Orgánica de la Corte Federal, de 2 de Agosto de 1953, artículo 7, número 35.

13.—Ley de expropiación por causa de utilidad pública o social, art. 19.

c) *Para qué se expropia:*

La solicitud requiere también una explicación al menos sucinta de la finalidad a la cual se va a destinar el bien o derecho expropiado en orden a que el Juez pueda declarar la necesidad de que dicho bien o derecho deban ser enajenados en favor de la entidad expropiante y para la obra de utilidad pública que se haya decidido ejecutar. Ello es tanto más necesario cuando que como ya se ha explicado, es solamente la utilidad pública de la obra lo que causa el régimen de excepción que supone la expropiación con respecto a la propiedad privada.

2) *Las partes en el proceso:*

La entidad expropiante, o sea la que solicita en su beneficio la expropiación puede ser la Nación, uno de los Estados, una Municipalidad, un Instituto Autónomo o una empresa o compañía privada pero que por ser concesionaria de obras públicas hubiere sido previamente autorizada al efecto por la Administración Pública. Tiene decidido la Jurisprudencia que este otorgamiento a particulares de la facultad de solicitar la expropiación, no priva en modo alguno al Estado de hacer también dicha solicitud por medio de sus representantes legales. (14)

Ahora bien, la otra parte demandada, solamente lo es él o los propietarios del bien o derecho que se trata de expropiar. Estos propietarios pueden o ser señalados en la solicitud en orden a su debido emplazamiento o estar indicados como tales en las certificaciones, que o se acompañen a la solicitud o que obtenga el Juez de la causa, en los registros correspondientes al tipo de propiedad, o también pueden venir tales personas a juicio al conocer el emplazamiento que debe hacerse por la prensa a todos quienes tengan o pretendan tener algún derecho sobre el bien que se trate de expropiar y que de no comparecer serán representados por el Defensor ad hoc que el Tribunal les nombre.

Es muy importante destacar que todo aquel que no sea propietario o poseedor o no sea titular de un derecho real sobre la cosa que se trata de expropiar, NO puede ser parte en el juicio y si la ley ordena emplazar a los arrendatarios, acreedores y todos

14.—Memoria de 1944. Tomo 1, pág. 25 y 26.

cuantos pretendan derecho alguno sobre el bien o derecho en trance de expropiación, es con el objeto, como lo ha decidido la jurisprudencia, de que estén enterados del procedimiento instaurado, a fin de que, en la oportunidad de ley, puedan deducir sus derechos. (15) Esta oportunidad no es otra sino el momento en que la entidad expropiante consigne en el Tribunal de la causa el precio de la cosa expropiada, sobre el cual precio deberán hacerse valer, por la vía procedimental a que a cada quien corresponda, los derechos que sobre dicha cosa pudieren tener las personas distintas de sus propietarios.

3) *Contestación y oposición:*

Hecho el emplazamiento de propietarios y derecho-habientes y designado el defensor de los no comparecientes, se debe verificar en su oportunidad la contestación a la solicitud.

Esta contestación puede hacerse en dos sentidos distintos:

a) Manifestando los comparecientes que están conformes con que se proceda a la expropiación, en cuyo caso el juicio pasa de inmediato a relación y sentencia.

Para ello y con respecto a las facultades del Defensor, la Jurisprudencia ha decidido que el Defensor pueda convenir en la solicitud si a su juicio se han cumplido todos los requisitos exigidos por la ley, pero previamente debe observar las formalidades exigidas en el art. 417 del Código Civil. (16)

b) Manifestando alguno, algunos o todos los comparecientes que hacen oposición a la solicitud de expropiación, en cuyo caso se abre el juicio a pruebas.

Las causales de oposición están claramente determinadas en la ley: el haberse violado la ley en alguna etapa del procedimiento o la necesidad que se expropie totalmente la finca pues de hacerse parcialmente queda inutilizada para los fines a que está destinada. La oposición supone además que el oponente aduzca la prueba de su derecho a la cosa sobre la cual versa la expropiación, disposición que lógicamente no obliga al Defensor que hubiere designado el Tribunal.

15.—Decisión del Juzgado de Substanciación de la Sala Federal Accidental, fecha 23 de Noviembre de 1951. Gaceta Forense N° 11, pág. 252 (Primera Etapa).

16.—Sentencia de 26 de Marzo de 1945, en "Actuaciones en 1945 de la Corte Federal y de Casación (Memoria de 1946)", Tomo 1, Pág. 185.

Con respecto a las causales de oposición, y antes de entrar en su análisis, hemos de advertir que ellas han pasado por una etapa evolutiva cuyo conocimiento ayuda sin duda alguna a la cabal comprensión del texto actual.

En efecto, la primera ley de expropiación, de 13 de Julio de 1860, no admitía para el expropiado la posibilidad de oponerse a que se dispusiera de su propiedad y solamente se le facultaba para que discutiera en "juicio de expertos" el monto de la indemnización. (17)

En la ley de 31 de Marzo de 1863, ya se entró en otra etapa de sumo interés: se permitió al propietario discutir, no solamente la indemnización, sino la misma utilidad pública en razón de la cual se iba a disponer de su propiedad. Pero, el juicio correspondiente, que debía ventilarse por ante el Juez de Provincia respectivo, era ineficaz para discutir la utilidad pública ya que solamente se admitía en él como prueba el dictamen de expertos. (18)

En la ley de 13 de Junio de 1876 se repara tal error pues, una vez decretada la obra por hacer y declarada la necesidad de que para la misma se ceda o enajene o una propiedad o un derecho de uso o de usufructo, se debía recurrir, en el caso de que los interesados no estuvieren conformes, primero a un breve procedimiento administrativo ante el propio Ejecutivo Federal y, de insistir éste en lo decretado y los interesados en su oposición, se recurría en segundo término y en "juicio contradictorio" ante la Alta Corte Federal a fin de de que éste declarare si había o no lugar a la calificación de utilidad pública dada a la obra. (19)

Este sistema se mantuvo idéntico en la ley de 9 de Julio de 1891 (20) y ligeramente modificado en el Decreto de 19 de Diciembre de 1892 (21).

Desde la siguiente ley, de 2 de Agosto de 1909 (22) las leyes sucesivas de 18 de Junio de 1912, (23), 25 de Julio de 1918 (24) y 14 de Julio de 1923 (25), facultaron al propietario para

17.—Art. 2, parágrafo 2. Véase RLDRV, Tomo IX, Pág. 328.

18.—Art. 10. Véase RLDRV, Tomo IX, Pág. 327.

19.—Art. 5. Véase RLDRV, Tomo IX, Pág. 324.

20.—Art. 5. Véase RLDRV, Tomo IX, Pág. 322.

21.—Arts. 5 y 7. Véase RLDRV, Tomo IX, Pág. 320 y 321.

22.—Art. 21. Véase RLDRV, Tomo IX, Pág. 316.

23.—Art. 19. Véase RLDRV, Tomo IX, Pág. 313.

24.—Art. 19. Véase RLDRV, Tomo IX, Pág. 309.

25.—Art. 19. Véase RLDRV, Tomo IX, Pág. 305.

oponerse a la expropiación discutiendo en juicio especial las siguientes circunstancias:

- a) La falta de necesidad de utilizar la propiedad o derecho.
- b) La necesidad de que se expropie toda la finca y no parte de ella.
- c) La justicia del precio.

Posteriormente, en la reforma de 9 de Junio de 1926 (26) se eliminó la discusión sobre la justicia del precio ofrecido, que se dejó al dictamen de expertos, pero se permitió discutir la competencia o incompetencia del funcionario que decretó la obra (27). Idéntico sistema se adoptó en la ley de 14 de Julio de 1936 (28)

Esta situación obligaba a la entidad expropiante a discutir en juicio sobre si las exigencias técnicas de la obra requerían o no a una determinada propiedad en todo o en parte; y colocaba al funcionario judicial en la difícil labor de, sin ser un técnico en cada una de las obras que pretendiera realizar la administración pública, decidir sobre lo que para dicha obra se necesitaba o no. Y llevó al legislador, en la ley de 25 de Junio de 1942 a eliminar tal causal de oposición, quedando por lo tanto al solo y soberano dictamen de la autoridad administrativa la decisión de si se necesitaba o no una propiedad determinada para la obra decretada. (29)

Este criterio legislativo, interpretado por la jurisprudencia en la forma explicada, ha sido mantenido en las sucesivas reformas legislativas de 8 de Agosto de 1945 (30), 21 de Marzo de 1946 (31) y 4 de Noviembre de 1947 vigente actualmente en virtud de Decreto de 28 de Enero de 1949. (32)

4) *Relación y sentencia:*

Haya o no habido oposición procede la relación, informes y sentencias, de acuerdo con las normas del Código de Procedimiento Civil, pero dentro de los términos y lapsos especiales de la ley de la materia.

26.—Art. 20. Véase RLDRV, Tomo IX, Pág. 300.

27.—Art. 20. Véase RLDRV, Tomo IX, Pág. 300.

28.—Art. 20. Véase RLDRV, Tomo IX, Pág. 296.

29.—Art. 23. Véase RLDRV, Tomo IX, Pág. 289. Además, Sentencia de la Sala Federal de la Corte Federal y de Casación, en fecha 18 de Mayo de 1945, en "Actuaciones en 1945 de la Corte Federal y de Casación (Memoria de 1946), Tomo I, Pág. 224 y 225.

30.—Art. 23. Véase CLV, Anuario 1945, Pág. 379.

31.—Art. 25. Véase CLV, Anuario 1946, Pág. 44.

32.—Art. 26. Véase CLV, Anuario 1947, Pág. 90 y Anuario 1948-1949, sección de 1949, Pág. 11.

La sentencia puede o no apelarse en los casos ya explicados.

5) *La fijación del precio y su pago:*

Hemos visto anteriormente que hasta la reforma de 1923 inclusive, le legislador facultó al opositor para discutir en el juicio la justicia del precio que le fuera ofrecido. A partir de 1926 el sistema se llevó a otra forma: la administración no ofrece un precio hasta no haber sentencia definitivamente firme y de no llegarse a acuerdo sobre dicho precio se procede a peritaje.

La jurisprudencia ha admitido que este peritaje puede impugnarse por los mismos motivos contemplados en el Código de Procedimiento Civil en materia de justiprecio de bienes (33) y ha considerado además que el mismo debe desecharse cuando los peritos hubieren obrado ilegalmente, con crasa violación de los principios de la ley de expropiación o basándose en datos evidentemente erróneos o actuando con probada parcialidad. (34)

Este justiprecio es sumamente delicado puesto que de él se va a determinar la consecuencia más importante de todo el proceso, o sea en cuánto se va a compensar al propietario por la cesión obligatoria que ha hecho de su propiedad o derecho.

Fundamentalmente el justiprecio debe tomar en cuenta los siguientes elementos:

- a) El valor de la propiedad o derecho en sí, mediante la consideración de todas aquellas circunstancias que contribuyan a determinarlo.
- b) La probable productividad de la propiedad o derecho, calculada en idéntica forma.
- c) El valor fiscal del bien expropiado, o sea el valor que el propietario o ha declarado o ha aceptado ante el Fisco Nacional con respecto al bien en referencia.
- d) El valor comercial derivado de los actos de transmisión de propiedad del mismo bien efectuados hasta cierto tiempo (seis meses) atrás y del monto de operaciones realizadas con bienes similares.

33.—Sentencia de 21 de Febrero de 1952, Sala Federal de la Corte Federal y de Casación. Gaceta Forense, N° 10, Pág. 101. Primera etapa.

34.—Sentencia de 20 de Junio de 1950, Sala Federal de la Corte Federal y de Casación. Gaceta Forense N° 5, Pág. 64. Primera etapa.

La jurisprudencia ha establecido que tales elementos deben tomarse en cuenta en el peritaje, pero que no ocasiona nulidad del mismo la omisión de la mención correspondiente de haberse o no tomado en cuenta, pues ello sería extender demasiado el contenido de la disposición legal que sólo lleva a querer establecer un precio justo por el bien o derecho que se expropia. (35)

6) *El pago:*

La Corte ha dicho: "Caracterizado el pago de la indemnización jurídicamente como el hecho que determina la transferencia de la propiedad, es cuando tal se verifica que se perfecciona el proceso expropiatorio. La sentencia dictada no es sino declarativa y no se llega a materializar, sino al ser cumplida la condición esencial de la indemnización previa". (36)

En la primera ley de expropiación, de 13 de Julio de 1860, se determinó que en el caso de que al efectuarse el pago hubiera escasez en el erario y no pudiese hacerse en efectivo, se darían al expropiado "vales a plazos" que devengarían el interés mayor corriente en el mercado para la deuda pública.

La ley de 13 de Junio de 1876 y la de 9 de Julio de 1891 ordenaron por el contrario que el pago se hiciera en "moneda acuñada de plata u oro". El Decreto ejecutivo de 10 de Septiembre de 1892 se limitó a ordenar que se entregara al interesado "el valor del justiprecio".

Las leyes de los años 1912 y 1918 cambiaron la expresión por "dinero sonante", que se transformó en las de 1923, 1926 y 1936 en "dinero efectivo". En las reformas de 1942, 1945 y 1946 se volvió al sistema del Decreto de 1892, o sea a la simple referencia de que se pondría el "precio" a la disposición del propietario. Desde luego que se debería aplicar el sistema de la ley de Monedas entonces vigente para hacer dicho pago del precio, admisible solamente en moneda de curso legal. (37)

Ahora bien, en la reforma de 1947 se introdujo una reforma trascendental, cuyo único antecedente es la ya citada ley de 13 de Julio de 1860.

35.—Sentencia de 20 de Junio de 1950. Sala Federal de la Corte Federal y de Casación. Gaceta Forense N° 5, Pág. 65. Primera etapa.

36.—Sentencia de 9 de Mayo de 1949. Sala Federal de la Corte Federal y de Casación. Gaceta Forense N° 2, Pág. 29 y 30. Primera etapa.

37.—Véanse los respectivos textos en el Tomo IX de RLDRV Págs. 296 a 328 y en los anuarios correspondientes de la CLV.

En efecto, según dicha reforma, cuando se trate de expropiación de inmuebles "con fines de ensanche y acondicionamiento de las poblaciones" el pago podrá hacerse a término, dentro de un plazo que no excederá de 10 años, con el interés, ventajas, exoneraciones y condiciones que determine en cada caso el Ejecutivo y previo el otorgamiento de las garantías reales o personales que se constituyan y para lo cual se autorizó expresamente al propio Ejecutivo Nacional.

Es un principio pues de excepción y como tal de obligatoria interpretación restrictiva: solamente puede aplicarse al mero y único caso de "ensanche y acondicionamiento de poblaciones" y requiere por de pronto la previa determinación del Ejecutivo Nacional para cada caso concreto y luego la constitución de las debidas garantías por parte del propio Ejecutivo Nacional.

La primera y más importante aplicación de este nuevo principio legal fue el Decreto Ejecutivo número 66, de fecha 7 de Junio de 1948 y en el cual se autorizó la emisión de bonos para el pago de los inmuebles que fueren expropiados en orden a la construcción de la Avenida Bolívar en la ciudad de Caracas. (38)

Efectuada la consignación o presentada por la entidad expropiante la constancia de que el expropiado recibió el pago, la autoridad judicial que hubiere conocido en única o segunda instancia del procedimiento debe expedir copia certificada de la sentencia que declaró con lugar la solicitud de expropiación a los fines de que, debidamente inscrita en la Oficina de Registro, si tal fuere el caso, sirva de título a la entidad expropiante y ordenará además a la autoridad "política" del lugar que haga entrega de la propiedad.

Esa autoridad "política" no es otra sino el respectivo "Gobernador" de Estado, del Distrito Federal o de los Territorios Federales.

El precio, una vez consignado debe ser entregado al propietario al menos que o no concurriere a recibirlo o hubiere oposición de tercero en cuyos casos debe procederse a su depósito.

Casos de excepción son específicamente el del poseedor de la propiedad expropiada que hubiere hecho mejoras y del propietario de plantaciones hechas en la misma propiedad, quienes, si han

38.—Véase su texto en Anuario 1948-1949 de la CLV, sección 1948, Pág. 325 y ss.

participado en el juicio y obtenido que el precio de sus respectivas mejoras o plantaciones figure especificado en el peritaje, tienen derecho a que se deduzca del precio consignado el valor en referencia y se les entregue dicho valor.

Los demás terceros, incluso aquellos que fueron titulares de derechos reales y hubieren participado en el juicio, no tienen otra intervención sino de "oponerse a que se entregue el precio al propietario hasta tanto se decida por los Tribunales de Instancia y de acuerdo con las reglas generales de procedimiento las cuestiones que ellos planteen, pues de discutirse las mismas en el juicio de expropiación podrían demorar y dificultar éste hasta impedir sus finalidades de orden público". (39)

Las ocupaciones:

El procedimiento contencioso o no de expropiación origina problemas de carácter práctico en dos situaciones especiales que de seguidas analizaremos.

Normalmente la entidad expropiante toma posesión de la cosa expropiada cuando de ella le hace entrega la primera autoridad política del lugar tal como antes se ha explicado, y tal tiene lugar luego de haberse dictado sentencia y consignado el precio y siempre por orden de la autoridad judicial que conoció del juicio si lo hubo.

Ahora bien, existen dos situaciones jurídicas íntimamente ligadas con el proceso expropiatorio, pero que en sí son diferentes:

a) La primera se refiere al caso de que por razones de la urgencia en la realización de la obra de utilidad pública se necesite ocupar la propiedad que se va a expropiar antes de que se dicte la sentencia.

Es lo que se denomina la "Ocupación previa", que apareció por primera vez en la reforma de 1942.

b) La segunda se refiere al caso de que para la realización de operaciones auxiliares a la ejecución de una obra de utilidad pública se necesite ocupar temporalmente propiedades distintas de aquellas que directamente se han utilizado o utilizaran para la obra y son en consecuencia objeto del procedimiento de expropiación.

Las diferencias existentes entre ambas situaciones son evidentes:

39.—Sentencia de 22 de julio de 1952. En Gaceta Forense N° 11 (Primera etapa) pág. 248.

1) La ocupación previa se realiza sobre la propiedad que se va a expropiar, en cambio la ocupación temporal sobre propiedades que no van a ser expropiadas.

2) La ocupación previa tiene por objeto la ejecución inmediata de la propia obra de utilidad pública; en cambio la ocupación temporal persigue facilitar operaciones auxiliares.

3) La ocupación previa es definitiva. La temporal tiene duración determinada.

Estas diferencias en cuanto al régimen jurídico de ambas ha llevado al legislador a establecer un procedimiento diferente para ambas, pues mientras la primera la debe acordar la autoridad judicial que conoce del juicio y previa la consignación del precio establecido en un avalúo, la segunda necesita de una orden escrita, emanada del respectivo Gobernador de Estado, del Distrito Federal o de los Territorios, que debe ser protocolizada y que origina para el ocupante el deber de indemnizar y para el ocupado el derecho de ser indemnizado con arreglo a sus aspiraciones y a justa regulación de expertos.

Estas dos instituciones facilitan al Estado la ejecución de las obras públicas, pues mediante la ocupación previa se puede impedir que le retardo del juicio dilate la realización de la obra y mediante la ocupación temporal se evita tener que expropiar aquellos bienes que en definitiva no van a ser necesitados.

En las primeras leyes de expropiación nada se contemplaba acerca del particular, en incluso llegaban a disponer, como en la ley de 9 de Julio de 1891, que la no conformidad del interesado con la resolución que acordaba la ejecución de la obra pública obligaba al Ejecutivo a "suspender todo procedimiento por su parte (40) situación que llevó, como se dice en los "considerandos" del Decreto de 10 de Setiembre de 1892 derogatorio de la ley antes citada, a expresar que tales oposiciones habían llegado a suspender obras de urgente ejecución como los ferrocarriles nacionales tal como "ha sucedido con expropiaciones pedidas y decretadas por el Gobierno hace casi dos años y que aún están pendientes con perjuicio evidente para las empresas encargadas de la ejecución y muy principalmente para los intereses generales del país". (41)

40.—Véase el texto correspondiente en RLDRV, Tomo IX, Pág. 323.

41.—Véase el texto correspondiente en RLDRV, Tomo IX, Pág. 320.

La consecuencia de ello primero que todo fue aligerar el procedimiento, y luego en la ley de 2 de Agosto de 1909 la aparición de la ocupación temporal (42) y por último, como lo hemos explicado, la ocupación previa en 1942.

Consecuencias de la expropiación:

1) La cesión obligatoria de la propiedad:

La Corte ha dicho: "Decretada una obra y declarada su utilidad pública quedan obligados ipso-facto los propietarios a transmitir al Estado los bienes, generalmente inmuebles, indispensables para la realización de aquella. No pueden pues negarse a esa transmisión de propiedad, la cual en consiguiente es siempre forzosa para el dueño, necesaria para la Nación". (43)

Sin duda alguna la Corte analiza correctamente el sentido jurídico de la expropiación. Tanto más desde que el legislador suprimió en la reforma de 1942, la facultad que existía hasta la ley de 1936, de oponerse a la expropiación argumentando la no necesidad de la propiedad que se pretendía expropiar para la ejecución de la obra decretada. (44)

2) La expropiación se verifica sobre el bien expropiado, independientemente de quien tuviera algún derecho sobre dicho bien.

Ello se desprende de la naturaleza misma de la finalidad de la expropiación, pues si ella dependiera de quien tuviere o no derechos sobre el bien apropiado actuará en una u otra forma, se correría grave peligro de entorpecer y hasta de hacer imposible tan importante figura jurídica.

Por lo tanto:

a) Las traslaciones de dominio, a cualquier título durante el procedimiento de expropiación, no suspenden a éste, pues el nuevo titular de derechos queda en un todo subrogado en los derechos y

42.—Véase el texto correspondiente en RLDRV, Tomo IX, Pág. 317.

43.—Sentencia de 14 de Marzo de 1952. Sala Federal de la Corte Federal y de Casación. Gaceta Forense N° 10, Pág. 125. Primera etapa.

44.—Véase Art. 20 de la ley de 1942.

deberes del anterior (45). En efecto, pueden verificarse traslaciones de dominio por causa de sucesión hereditaria, por acto entre vivos, o por decisión judicial y si ello fuera obstáculo para la expropiación se estaría permitiendo que la agilidad que se requiere en el procedimiento especial fuera entrabada o por circunstancias fortuitas o por actos de mala fe.

b) La acción real que se intente sobre el bien expropiado no interrumpe la expropiación ni impide sus efectos (46) por las mismas razones antes expuestas, pues de lo contrario también estaría abierto el camino para entorpecer el procedimiento o dilatarlo en perjuicio de su celeridad.

c) Desde que ha sido dictada sentencia que ecuere la expropiación y por analogía, desde que ha sido convenido el arreglo amigable, no puede intentarse acción alguna sobre la cosa expropiada y de ser intentada el Juez deberá desechar la demanda y no darle entrada al juicio y en todo caso debe ser opuesta la excepción de inadmisibilidad de prohibición de admitir la acción propuesta. (47)

d) Los derechos que pudieren tener los acreedores de quien fuere expropiado de alguno de sus bienes, se transmiten sobre el precio. Recuérdesse que, tal como antes lo hemos ya explicado (48) ha sido doctrina de la Corte que tales derechos deben ser ejercidos en la forma que la ley señale para su ejercicio, pero no dan lugar a que tales acreedores intervengan en el juicio de expropiación como partes en el mismo (49). Para el debido conocimiento de los acreedores de que el juicio se ha intentado y del cambio que se ha de operar en el patrimonio del deudor que es la prenda común, es que la ley ordena emplazar por la prensa a todos cuantos se crean con algún derecho sobre el bien objeto de la expropiación, a fin de que puedan hacer valer este derecho en el momento oportuno. (50)

3) La plusvalía:

Como consecuencia de determinadas obras (calles, avenidas, plazas, jardines, caminos, carreteras, obras de riego o de saneamiento, etc.), puede suceder que los inmuebles colindantes o inmediatos a la obra en referencia, adquieran un mayor valor.

45.—Véase Art. 6 de la Ley de expropiación de 1947.

46.—Véase Art. 7 de la ley de expropiación de 1947.

47.—Véase Art. 8 de la ley de expropiación de 1947.

48.—Véase nota supra número 39.

49.—Véase nota supra número 15.

50.—Véase nota supra número 15.

Para tales cosas el legislador ha considerado de justicia, que, debiéndose ese mayor valor a la obra ejecutada con fondos públicos, la colectividad, representada por la entidad pública expropiante, se beneficie también en parte de ese mismo valor.

Para fijar tal aumento de valor en las propiedades afectadas está previsto un rápido procedimiento que implica el levantamiento de un censo o plano parcelario de los inmuebles referentes y la realización de dos avalúos, uno antes de la ejecución de la obra y otro posterior, con posibilidades para los interesados de obtener la revisión de los mismos por una Comisión al hoc. Establecida así la diferencia, si ella es mayor que el 10% del valor anterior, el propietario deberá pagar a la entidad administrativa expropiante, las $\frac{3}{4}$ partes de la plusvalía obtenida.

En la práctica se ha acostumbrado por la entidad administrativa expropiante, permutar el valor de la porción de los inmuebles que se requiere para la ejecución de la obra, con la contribución de mejoras que corresponde al propietario por causa de la plusvalía de la porción de su propiedad que queda en su poder, dejando a salvo desde luego la existencia de diferencias a favor o en contra del expropiado.

Observaciones a la legislación de expropiación:

Sin entrar en análisis críticos que están lejos de la finalidad de esta obra, si conviene determinar algunas observaciones que se desprenden de lo ya expuesto y que podrían ser útiles en un estudio de reforma de la ley en referencia.

Por de pronto debe contemplarse en la ley el procedimiento particular que habrá de aplicarse para la expropiación de bienes muebles.

Ya la ley de 1942 lo hizo, muy rudimentariamente por cierto, pero en la reforma de 1946, a pesar de que en los considerandos del Decreto respectivo se dijo haberse tratado de introducir en la ley las reformas aconsejadas por "el concepto moderno acogido en esta materia por casi todas las legislaciones extranjeras", se omitieron las disposiciones sobre muebles e igual se hizo en la reforma de 1947. La jurisprudencia ha admitido sin embargo la procedencia del procedimiento de expropiación sobre bienes muebles, (51)

51.—Véase sentencia de 10 de Octubre de 1951, Sala Federal de la Corte Federal y de Casación. Gaceta Forense N° 9, Pág. 108. Primera etapa.

e incluso la ley de propiedad industrial faculta al Ejecutivo Nacional para que "con arreglo a la ley de la materia" decrete por causa de utilidad pública o social, la expropiación del derecho del inventor o descubridor. (52)

Igualmente requiere la ley disposiciones sobre el caso de establecimientos de "servidumbres de utilidad pública" que se contemplaban en la reforma de 1942 y también fueron suprimidos en 1947 y 1948 quedando por lo tanto una laguna que sólo se cubre en parte con las disposiciones de la ley especial de "servidumbre de Conductores eléctricos".

Conviene además que se precisen algunas disposiciones de detalle y que dan origen a discusiones perjudiciales e inútiles, como por ejemplo respecto a los plazos de publicación de los carteles de emplazamiento de derecho habientes.

También y ello es muy importante, debe darse forma clara a determinadas disposiciones de capital importancia, por ejemplo a las que se refieren a las facultades del Defensor de no comparecientes al procedimiento ante la Corte Federal cuando se trata de segunda instancia de juicios iniciados ante le Juez Civil de Primera Instancia, etc.

Por último, debe el legislador acoger y regular saludables principios establecidos por la jurisprudencia y la práctica administrativa como la posibilidad de permuta de la contribución de mejoras que resulte sobre la parte no expropiada con parte o la totalidad del valor de la parte expropiada, el sometimiento del justiprecio a las normas del procedimiento ordinario en lo que se refiere a su impugnación, la situación de los derechos habientes emplazados para que se enteren del procedimiento instaurado, etc.

52.—Ley de Propiedad industrial, de 2 de Septiembre de 1955 Gaceta Oficial N° 24, 873 de 14 de Octubre de 1955) Art. 16.

CAPITULO XII

Régimen Administrativo del Aprovechamiento de los Recursos Naturales

Protección fiscal de la actividad agropecuaria. Organismos de estudio y experimentación agropecuaria. Ejecución directa por el Estado de actividades agropecuarias. Protección crediticia de la actividad agropecuaria. Aprovechamiento de los recursos naturales renovables: cuáles son; normas administrativas. Principios consagrados por la legislación especial de la materia. Fomento y conservación de los recursos naturales. Condiciones fiscales del aprovechamiento de los recursos naturales. Sanciones administrativas y de carácter penal. Breves nociones sobre el régimen de aprovechamiento de las aguas: a) Limitaciones en el uso, goce y disposición de aguas del dominio privado. b) Limitaciones en el uso, goce y disposición de las aguas del dominio público. Consideración especial sobre las concesiones de aprovechamiento de las aguas del dominio público: Objeto: Limitaciones en el aprovechamiento; derechos de la Nación y el Fisco; Modalidades particulares; procedimiento administrativo. El aprovechamiento de aguas del dominio público para servicio de energía hidroeléctrica. Las Reservas Nacionales hidráulicas.

Régimen administrativo del aprovechamiento de los recursos naturales

Es deber ineludible del Estado el vigilar atentamente para que los recursos que la naturaleza ha proporcionado a la comunidad nacional, sean racionalmente utilizados en orden a obtener de ellos el mayor provecho.

En tal sentido podemos decir que tales recursos pueden clasificarse en tres órdenes diferentes:

1) Aquellos recursos no renovables, por ejemplo las minas e hidrocarburos, y que una vez utilizados se pierden definitivamente.

2) Aquellos recursos que, pueden renovarse y mantenerse si se utilizan adecuadamente, por ejemplo los bosques, las aguas y la fauna.

3) Aquellos recursos que el hombre hace producir a la naturaleza activando y mejorando sus condiciones, por ejemplo las producciones agrícolas y pecuarias.

Y de ahí que haya sido necesario construir un adecuado sistema normativo para cada uno de los tres órdenes referidos, a fin de facultar a la Administración Pública para tomar las medidas necesarias.

Con respecto al primero se ha formado toda la legislación de Minas e Hidrocarburos, que forman una disciplina jurídica autónoma por la enorme trascendencia que la materia tiene dentro de la vida nacional, y que parte del principio, que también encontraremos en los otros, de considerar como de "utilidad pública", cuanto se refiere a la explotación de minas e hidrocarburos.

Ahora bien, las actividades agro-pecuarias, por sus peculiares características han formado, no una disciplina jurídica particular sino todo un interesante conjunto de normas que trataremos de sistematizar de seguidas.

Protección fiscal de la actividad agropecuaria:

La preocupación más resaltante del Estado, con respecto a la actividad agropecuaria ha sido protegerla desde el punto de vista fiscal en orden a que el sistema impositivo no llegue a afectar considerablemente tales labores para que con ello se vean estimulados.

Dentro de ese criterio, la legislación del Impuesto sobre la Renta, además de gravar con un impuesto de 2% los enriquecimientos netos derivados de la actividad agropecuaria, impuesto que es de los más bajos que establece dicha ley, exime de impuesto los primeros 30.000 Bs. de dichos beneficios y permite el traspaso de pérdidas de explotación hasta los tres años siguientes al ejercicio en que se hubieren sufrido. (1)

1.—Ley de Impuesto Sobre la Renta, artículo 24 (fecha 19 de diciembre de 1958 publicada en Gaceta Oficial número 577 extra de 19 de diciembre de 1958).

Por su parte la ley de timbre fiscal facultaba al Ejecutivo Nacional para exonerar del impuesto de 5 por mil establecido en dicha ley, los ingresos brutos de empresas agropecuarias (2).

Además, la ley Impuesto sobre sucesiones y otros ramos de la Renta Nacional, exceptúa del pago de impuesto sucesoral los fundos agrícolas o pecuarios en explotación que constituyen la pequeña y media propiedad, entendiendo por tal aquellos fundos cuyo valor no pasa de 50.000 Bs. (3)

Organismos de estudios y experimentación agropecuaria:

Dentro de la orientación legislativa y administrativa que vemos estudiando, el Estado ha considerado oportuno proceder a organizar institutos que persiguen dos finalidades: preparar técnicos relacionados con dichas actividades mediante institutos educativos especiales (5) y dedicarse al estudio experimental de las mismas actividades con miras a llegar a conclusiones de positivo aprovechamiento.

- 2.—Ley de Timbre Fiscal, artículo 10, numeral 4 (fecha 30 de julio de 1957 publicada en Gaceta Oficial número 25. 426 de 8 de Agosto de 1957).
- 3.—Ley de Impuesto sobre sucesiones, y otros ramos de la renta nacional, artículo 3 y Reglamento de la misma ley, artículo 17 (fecha 9 de Noviembre de 1939, publicada en Compilación Legislativa de Venezuela, Tomo II, página 266 y ss y Reglamento fecha 30 de Diciembre de 1939, publicado en Compilación Legislativa de Venezuela, Tomo II, página 282 y ss).
- 4.—Constitución Nacional, artículo 123 (fecha 15 de Abril de 1953, publicada en Gaceta Oficial número 372 extraordinario de 15 de Abril de 1953).
- 5.—En tal sentido: la “Escuela Práctica de Agricultura” creada en Decreto de 5 de Diciembre de 1936 (Compilación Legislativa de Venezuela, Tomo II, página 1760), la Escuela de Agricultura y Zootécnica, creada por Decreto de 11 de Febrero de 1943 y posteriormente transformada en las Facultades de Ingeniería Agronómica y Medicina Veterinaria de la Universidad Central (Compilación Legislativa de Venezuela, Tomo II, página 1766), la “Escuela práctica de obreros especializados en caficultura”, reglamentada por resolución de 22 de Febrero de 1947 (Compilación Legislativa de Venezuela, Tomo II, página 1778, la “Escuela de Prácticos Cafeteros”, reglamentada en resolución de 29 de Septiembre de 1947 (Compilación Legislativa de Venezuela, Tomo II, página 1781), la “Escuela para prácticos en cacao”, reglamentada en resolución de 30 de Agosto de 1947 (Compilación Legislativa de Venezuela, Tomo II, página 1783) y la “Escuela de tractoristas” reglamentada en resolución de 21 de Noviembre de 1946 (Compilación Legislativa de Venezuela, Tomo II página 1787).

De allí la existencia de normas legislativas de protección técnica para las actividades agropecuarias, como por ejemplo la ley sobre defensas sanitarias, vegetal y animal, mediante la cual el Ministerio de Agricultura y Cría está facultado para dictar todas las medidas que considere necesarias a los fines del estudio, combate y prevención de enfermedades, plagas y demás agentes morbosos perjudiciales a los animales, vegetales y sus respectivos productos (6).

En idéntico sentido, existe la ley de abonos, insecticidas, y fungicidas para unos agrícolas o pecuarios y de alimentos concentrados para animales, que somete todo lo relativo a la fabricación, importación, ofrecimiento al consumo o venta de tales productos al control del mismo Despacho de Agricultura y Cría. (7)

Y como último ejemplo de lo mismo podemos señalar la ley de castración y cercas en ganadería, que declara obligatorios, en los términos expresados en dicha ley, la castración de ovinos, bovinos, equinos, caprinos y porcinos y la cerca de terreno dedicados a la ganadería. (8)

Ejecución directa por el Estado de actividades agro-pecuarias:

Es en parte la labor que el legislador ha denominado de "colonización" (9) y de reforma agraria que debe efectuarse seleccionando el Estado, terrenos incultos, que subdivididos en parcelas se entreguen a colonos para que éstos, bajo su promesa y con la protección inmediata del Estado, las mantengan cultivadas o funden en ellas hatos, en forma racional o económica, tanto de tipo familiar como de tipo colectivo. Los colonos deben ser venezolanos y extranjeros, en tal forma que se pueda asegurar la asimilación de és-

6.—Ley de defensas sanitarias, vegetal y animal, de fecha 29 de Julio de 1941, publicada en Compilación Legislativa de Venezuela, Tomo II, página 1794.

7.—Ley de abonos, insecticidas, y fungicidas, para usos agrícolas o pecuarios y de alimentos concentrados para animales, de fecha 25 de Septiembre de 1936, publicada en Compilación Legislativa de Venezuela, Tomo II, página 1798.

8.—Ley de castración y de cercas en ganadería, de 21 de Julio de 1941, publicada en Compilación Legislativa de Venezuela, Tomo II, página 1832.

9.—Ley de inmigración y colonización, artículos 23, 31, 35 y 37 (fecha 22 de Julio de 1936 publicada en Compilación Legislativa de Venezuela, Tomo II, página 1735).

tos y el Ejecutivo Nacional, además de proporcionarle las ventajas que creye conveniente está facultado para exonerarlos de cualesquiera clase de impuestos directos esables o que se establecieren.

Protección crediticia de la actividad agro-pecuaria:

Desde el punto de vista económico la actividad agropecuaria tiene la característica que requiere capitales que además de ser cuantiosos no producen utilidades sino después de largo tiempo de invertidos.

Por otra parte, el mecanismo bancario nacional, como lo estudiamos en otra parte de este trabajo (10) no permite el otorgamiento de préstamos que reúnan las características que requiere la explotación agropecuaria.

Además el régimen de garantías que pueden ofrecerse en las actividades agropecuarias es diferente del que se usa para otras actividades económicas.

Por último, el desarrollo económico del país no ha permitido por mucho tiempo que el capital privado puede dedicarse sin temores a la actividad crediticia agropecuaria por los riesgos que la misma implica.

Todo ello ha llevado al Estado, tomando en cuenta la necesidad de la población agropecuaria, de disponer de créditos para sus actividades, a crear organismos especiales con la expresa finalidad de proteger con créditos adecuados la actividad agropecuaria.

Tal es el objeto fundamental del "Banco Agrícola y Pecuario" (11) y de determinados departamentos de la "Corporación Venezolana de Fomento", (12) y del "Instituto Agrario Nacional" crea-

10.—Véase el Capítulo referente al régimen administrativo de los Bancos.

11.—Decreto Orgánico del Banco Agrícola y Pecuario, fecha 29 de Mayo de 1946 (publicado en la Compilación Legislativa de Venezuela, Tomo II, página 353. Este Banco fue creado en Ley de 13 de Junio de 1928, reformada sucesivamente en 1929, 1931, 1934, 1936, 1937, 1939, 1943 y 1944. Dichas leyes pueden verse desde la de 1929 a 1939 en "Leyes y Decretos Reglamentarios de Venezuela, Tomo I (A-B) páginas, 551 a 651 y las de 1943 y 1944 en los anuarios correspondientes de la Compilación Legislativa de Venezuela".

12.—Estatuto Orgánico de la Corporación Venezolana de Fomento, de fecha 20 de Junio de 1952, publicado en la Gaceta Oficial número 23864 de 21 de Junio de 1952. Este Instituto fue creado por Decreto de fecha 29 de Mayo de 1946 que puede verse en "Compilación Legislativa de Venezuela, Tomo II, página 807 y ss".

dos como Institutos Autónomos y adscritos salvo la Corporación Venezolana de Fomento al Despacho de Agricultura y Cría y dotados de los medios financieros adecuados a sus finalidades.

Régimen administrativo del aprovechamiento de recursos naturales renovables:

La existencia en la naturaleza de abundantes recursos, cuya utilización debe hacerse racionalmente para impedir su desaparición y más bien fomentar su mantenimiento y renovación, ha llevado al Estado a crear todo un sistema administrativo de normas destinadas a custodiar, fomentar y controlar la utilización de los dichos recursos para el mejor provecho de la economía nacional.

Tal sistema parte del principio, unas veces expresamente consagrado en la ley, y otras lógica deducción de la estructura administrativa del Estado, que cuanto se refiere a la materia es de "utilidad pública" o sea de evidente beneficio para la comunidad.

Tradicionalmente nuestras constituciones han atribuido la atención de esta materia al Poder Nacional, el cual ha dictado diversas normas cuya sistematización haremos de segundas.

Cuáles son estos recursos:

La idea fundamental es referirse a aquellas producciones de la naturaleza que pueden "renovarse" ya sea por el trabajo del hombre o por las propias fuerzas naturales. La acción legislativa se refiere tanto a obligar a esa labor como a facilitar el trabajo de la naturaleza en orden a que la "renovación" se produzca.

Dentro de estos casos tenemos, la fauna, la flora, los suelos, y las aguas.

Normas administrativas:

Las leyes referentes a la materia (13) lógicamente tienen que establecer principios generales y dejar la regulación concreta a la autoridad reglamentaria, puesto que dependiendo todo de circunstancias de la naturaleza que son continuamente cambiables o suje-

13.—Ley de Pesca, de 10 de Agosto de 1944 publicado en C. L. V. tomo II, página 1818, Ley de pesca de perlas, de 10 de Agosto de 1944, publicada en C. L. V. Tomo II, página 1822, Ley de caza, de 10 de Agosto de 1944 publicada en C. L. V. Tomo II, página 1806 y Ley forestal, de suelos y aguas, de 31 de Agosto de 1955, publicada en Gaceta Oficial número 24.872 de 13 de Octubre de 1955.

tas a condiciones técnicas que permanentemente evolucionan, no se puede estacionar el mecanismo administrativo correspondiente, sino dejarlo a la elástica regulación de reglamentos y resoluciones dictadas de acuerdo con la prudencia de los órganos administrativos correspondientes.

Las facultades reglamentarias y de resolución que la legislación ha atribuido al Poder Ejecutivo se ejercen por medio de un Despacho especializado, el Ministerio de Agricultura y Cría, que dispone de los medios técnicos suficientes para suministrar elementos de juicio que permiten ejercer prudentemente tales facultades.

Principios consagrados en la legislación especial de la materia:

Las normas a que nos venimos refiriendo están determinadas por la forma como el aprovechamiento de un determinado recurso redundará en la existencia permanente de dicho recurso. Y así se va desde la prohibición absoluta hasta la permisión del libre aprovechamiento por lo que podemos establecer las siguientes clases de disposiciones:

1) Normas prohibitivas de carácter absoluto: Se refieren a aquellos tipos de recursos naturales cuya existencia no puede exponerse al peligro de desaparición por cualquier tipo de aprovechamiento, ya sea por ser de difícil o de imposible renovación. Así por ejemplo la Ley de Caza prohíbe absolutamente la caza de los "animales útiles", como pájaros insectívoros, aves canoras, animales peculiares de la fauna nacional, especies raras en el mundo, etc. (14)

2) Normas que permiten a la autoridad administrativa prohibir temporal o definitivamente el aprovechamiento de determinados recursos: Se refieren a aquellos recursos naturales, que por consecuencia de un aprovechamiento indiscriminado o de circunstancias naturales se ven expuestos a su desaparición, en cuyo caso el Ejecutivo Nacional deberá prohibir, temporal o definitivamente, cualquier tipo de aprovechamiento de los mismos: En ese sentido la Ley de Caza, autoriza al Ejecutivo Nacional para prohibir la caza de determinadas especies de animales o la recolección de sus productos, y por el tiempo que creyere conveniente, en todo el territorio de la República o en parte de él, cuando por cualquier causa pueda temerse la extinción de tales especies. (15)

14.—Ley de Caza, artículo 16.

15.—Ley de Caza, artículo 35, letra d).

Así mismo la Ley de Pesca, da idénticas facultades en materia de pesca al Ejecutivo Nacional y la Ley de Pesca de Perlas, faculta al Ejecutivo Nacional para no permitir la pesca de perlas o suspender la temporada de pesca ya abierta si estudios técnicos adecuados comprobaren que los placeres han dejado de ser explotables. (16)

3) Normas que permiten la utilización de recursos naturales, pero la someten a determinadas regulaciones: Estas normas, las más numerosas, persiguen como finalidad establecer condiciones tales en la explotación o aprovechamiento de los recursos naturales que asegure su mantenimiento o renovación.

Estas regulaciones son de diferentes tipos, graduados en razón de la necesidad de mayor o menor rigor que sea necesario al regular la explotación o aprovechamiento.

Dentro de las mismas tenemos:

a) La utilización de recursos naturales sujeta a la previa obtención de permisos, concesiones o contratos: Es el caso de la pesca con fines comerciales, científicos o deportivos, sujeta a permiso previo del Ministerio de Agricultura y Cría; (17), la pesca de perlas, sujeta a la previa obtención de un permiso especial denominado "patente" (18) la cacería y recolección de productos de animales silvestres, sujeta a previo permiso del Ministerio de Agricultura y Cría; la utilización de productos forestales, sujeta a permiso del Ministerio de Agricultura y Cría cuando se efectúa en terrenos particulares o ejidos y a licitaciones, permisos o contratos previos, cuando se efectúe en terrenos baldíos (19) y el aprovechamiento de aguas del dominio público, sujeto a previa concesión por parte del Ejecutivo Nacional. (20)

b) La utilización de recursos naturales sujeta a la inspección y vigilancia de la autoridad administrativa: En este caso el legislador ha creído que sabiendo quien explota o utiliza recursos naturales que será objeto de vigilancia e inspección por parte de la autoridad administrativa, autoregulará en tal forma su actividad, que no requerirá otra clase de normas. Así por ejemplo la Ley de

16.—Ley de Pesca, artículo 20, letra a) y Ley de Pesca de Perlas artículo 7.

17.—Ley de Pesca, artículo 13.

18.—Ley de Pesca de perlas, artículo 11.

19.—Ley forestal, de suelos y aguas, artículos 6 y 12.

20.—Ley forestal, de suelos y aguas, artículo 32.

Pesca ha facultado al Ministerio de Agricultura y Cría para ejercer la suprema vigilancia de las actividades reguladas por dicha ley pudiendo los funcionarios del ramo efectuar requisas, abordar embarcaciones y realizar otras actividades tendientes a asegurar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias. (21)

c) La utilización de recursos naturales sujeta al otorgamiento vigencia de determinadas garantías para la administración:

Estas garantías pueden ser de carácter técnico (por ejemplo en cuanto al equipo en la pesca de perlas), de carácter jurídico (la comprobación de propiedad que debe hacer quien aspire a obtener permisos de explotación forestal en su fondo) o de carácter económico (por ejemplo para la celebración de contratos de explotación forestal en terrenos baldíos). (22)

3) Normas que permiten el aprovechamiento libre de recursos naturales: Así por ejemplo la pesca de consumo doméstico o deportivo en mares o lagos abiertos (23) y la utilización de aguas del dominio privado por sus legítimos propietarios. (24)

Fomento y conservación de los recursos naturales:

No bastando las medidas reguladoras del aprovechamiento y utilización de los recursos naturales renovables para asegurar su fomento y conservación, la administración pública ha sido provista de instrumentos jurídicos, que la faculden para proceder a realizar las instalaciones y a tomar las medidas más aconsejables para la obtención de las antes dichas finalidades.

Estos instrumentos jurídicos están orientados en dos sentidos complementarios: el uno con la imposición de determinadas medidas de obligatorio cumplimiento durante el proceso de explotación o aprovechamiento y el otro mediante la obligatoria o facultativa adopción por el Estado de procedimientos, sistemas, instalaciones etc., que persigan finalidades de facilitamiento o protección de los tales recursos.

Dentro de las primeras tenemos por ejemplo: las medidas indicadas en la ley de caza para prohibir métodos de cacería que pue-

21.—Ley de pesca, artículo 26.

22.—Ley de pesca de perlas, artículo 17, Ley forestal de suelos y aguas, artículos 9, 10, 11 y 13.

23.—Ley de pesca, artículo 14.

24.—Código Civil, artículo 650, 652 y 656.

dan desviar dicha actividad del simple deporte, diversión o aprovechamiento económico en menoscabo injustificado de la fauna cinegética; la disposición contenida en la Ley de pesca que prohíbe la pesca o captura de animales que no hayan alcanzado el pleno desarrollo y la obligación de los pescadores de perlas de devolver al mar los moluscos que no estén en pleno desarrollo (conchas en flor). (25)

Dentro de las segundas tenemos las facultades del Poder Ejecutivo para:

a) Señalar zonas de reserva para criaderos naturales o artificiales de peces, tránsito de especies, cultivos determinados o explotaciones que ameriten protección, así como también sitios de refugio. (26)

b) Establecer en terrenos baldíos o de propiedad nacional zonas temporal o definitivamente vedadas a la cacería, denominadas "Reservas nacionales de cacería" para la fundación de criaderos y de aclimatación y reproducción de animales silvestres útiles a la industria de cacería. (27)

c) Establecer zonas de reserva forestal, declarar bosques y parques nacionales, monumentos naturales y precisar la ubicación de las zonas protectoras. (28)

Condiciones fiscales del aprovechamiento de los recursos naturales:

Ha querido el legislador que, siendo los recursos naturales como su mismo nombre lo indica, producto de la acción de la naturaleza, que la colectividad en cierto modo se beneficie del aprovechamiento que de dichos productos puede hacer cualquier particular y ello lo trata de obtener mediante la creación de impuestos que gravan determinadas explotaciones: así es el caso del impuesto ad valorem, establecido en la ley de caza, que oscila entre el 1 y el 10% del valor de las pieles de determinados animales y de cualesquiera otros productos animales no destinados a la alimentación y que provengan de terrenos baldíos o de propiedad nacional y del impuesto superficial, establecido en la ley forestal de suelos y de aguas, y

25.—Ley de pesca de perlas, artículo 10, número 2.

26.—Ley de pesca, artículo 20, letra d).

27.—Ley de caza, artículo 35, letra a).

28.—Ley forestal, de suelos y aguas, artículos 3 y 4.

que grava con un pago que oscila entre 10 Bs. y 20 Bs., por Ha. en el caso de contratos y permisos no gratuitos para la explotación de productos forestales. En la explotación de productos forestales el caso es todavía más directo pues el Ejecutivo Nacional está facultado para fijar, en cada caso, una participación para la Nación en la referida explotación, participación que puede ser en especie o en dinero. (29)

El control del exacto cumplimiento de estas disposiciones se mantiene mediante la obligatoriedad de "guías" (30) para la circulación de los productos que estén gravados con los impuestos arriba mencionados y en las cuales se debe comprobar la legitimidad de su procedencia, que tiene como necesario supuesto el pago de los impuestos correspondientes.

Sanciones administrativas y de carácter penal:

En toda la legislación referente al aprovechamiento de recursos naturales existen disposiciones particulares que determinan sanciones para aquellas personas que cometan infracciones a las diferentes normas que regulan tal actividad.

En términos generales la sanción consiste en multa de monto variable y según el caso la pérdida de las especies ilegalmente aprovechadas. Corresponde a funcionarios subalternos de inspección el imponer tales sanciones que siempre son apelables ante el Ministro del Ramo.

Caso distinto es en materia de aprovechamiento de recursos forestales, en el cual la ley establece penas de prisión para quienes practiquen desforestaciones, talas, rozas o quemas en zonas protectoras o realicen u ordenen realizar quemas sin previa autorización o no tomen las medidas necesarias para evitar la propagación de la quema o la conversión de ésta en incendio y penas de arresto a quienes no actúen diligentemente en la denuncia de incendios forestales o no presten la debida colaboración para la localización o extinción de tales incendios.

29.—Ley de caza, artículo 38 y ley forestal de suelos y aguas, artículos 14 y 15.

30.—Ley de caza, artículo 41 y ley forestal, de suelos y aguas, artículo 24.

La Corte Federal tiene decidido que el conocimiento de las causas que lleven a la imposición de las penas de prisión o arresto a que se ha hecho mención, corresponde a la jurisdicción penal y no a los funcionarios administrativos. (31)

Breves nociones sobre el régimen de aprovechamiento de las aguas:

El Código Civil, al referirse a los bienes en relación a las personas a quienes pertenece, distingue en lo que a las aguas se refiere, de aquellas que pertenecen al dominio público, por ejemplo los ríos y los lagos, y aquellas pertenecen al dominio privado, como por ejemplo las del manantial existente dentro de determinado fundo.

Pero, supuesto que como la propiedad que pueda tenerse sobre determinados bienes, aunque faculta para disponer, usar y gozar de ellos en forma exclusiva, está sujeta a las restricciones y obligaciones establecidas por la ley, el legislador, al referirse a las aguas, de tanta importancia para la vida colectiva, ha creado un sistema normativo especial que tiende a establecer determinadas restricciones en el uso, goce y disposición de las aguas del dominio privado y que llega a determinar la forma de aprovechamiento de las aguas del dominio público.

Ello obliga a distinguir cuidadosamente por lo tanto aquellos aspectos del régimen legal de las aguas, que se refieren a la determinación de los derechos que puedan tener los particulares sobre las mismas, materia que corresponde al ámbito del derecho civil y dentro de la cual deben debatirse aquellas cuestiones referentes por ejemplo a la existencia de derechos preferentes para el uso de determinadas aguas, la determinación de los perjuicios que pueden derivarse de las pérdidas de aguas por desvíos injustificados, etc., de los que se refieren a las limitaciones que por razones de utilidad pública ha establecido el legislador en el uso, goce y disposición de las aguas, y que corresponden al campo del derecho público administrativo.

Esta clara distinción ya la ha hecho el Dr. Francisco Meaño en su hermoso libro, recientemente publicado sobre el "Régimen Legal de las aguas en Venezuela" (32) y que contiene un extenso cuanto documentado estudio sobre el particular.

31.—Sentencia fecha 23 de Julio de 1957, de la Corte Federal.

32.—Meaño, Dr. Francisco: "El Régimen Legal de las aguas en Venezuela", Caracs. 1957, página 60.

Hechas las anteriores advertencias y distinciones podemos entrar en materia:

a) *Limitaciones en el uso, goce y disposición de aguas del dominio privado:*

1) Cuando un manantial suministra agua necesaria a un caserío o población el propietario del mismo manantial no puede desviar su curso.

El art. 650 del Código Civil establece el derecho de quien tiene un manantial en su predio de usar de dicho manantial libremente, respetando desde luego los derechos que por título o prescripción hubiere adquirido el propietario del predio inferior. Dilucidar cómo y cuándo se ha menoscabado el derecho del propietario del fundo inferior y cuando y cómo éste ha adquirido algún derecho sobre el tal manantial, es materia de la jurisdicción civil.

Pero, el caso que comentamos, expuesto en el art. 651 del mismo Código, es distinto: se trata de que del manantial en cuestión se surta del agua que le es necesaria, un caserío o una población: es un conglomerado humano que satisface su necesidad de agua con esa fuente.

Ante ese caso, el irrestricto derecho del propietario del manantial al uso del mismo y que consagra el art. 650, se ve restringido en beneficio de la colectividad y así el uso de dicho manantial no puede llegar hasta desviarlo en tal forma que no pueda ser aprovechado por el caserío o población correspondiente.

No debe entenderse que el propietario está impedido de hacer cualquier desvío: puede desviar el manantial siempre y cuando no afecte ni impida el uso de las aguas del mismo por el caserío o población.

(Hay que advertir que el texto legal usa una expresión incorrecta al hablar de "desvío" del manantial: indudablemente que la intención del legislador no es otra sino referirse al desvío de las aguas provenientes del manantial, que si es posible y no al desvío del manantial mismo, que no lo es).

Ahora bien, puede suceder que los habitantes del caserío o población, ya sea individualmente cada uno de ellos o colectivamente por medio de la persona jurídica a quien corresponda, hubiesen adquirido por título o prescripción, derecho sobre el manantial en

referencia, en cuyo caso la situación cabe dentro de lo previsto en el art. 650 estando obligado el propietario del manantial por lo tanto a respetar tales derechos adquiridos: pero la falta de los mismos no deja en el desamparo al caserío o población, pues para ese caso, el legislador es que ha imposibilitado el desvío de las aguas, que siempre podrán ser aprovechadas por el caserío o población, pero teniendo entonces el propietario del manantial derecho a una indemnización.

La procedencia de esta indemnización y su monto, debe ser fijada en juicio ordinario, aplicando el art. 234 del Código de Procedimiento Civil, por no tener pautada tal cuestión ningún procedimiento especial. Esta conclusión es admisible hasta en el caso de que el aprovechamiento de tales aguas para el servicio de las necesidades de una población o caserío lo realice el Instituto Nacional de Obras Sanitarias conforme a la letra a) del art. 1 de su reglamento (33) y siempre y cuando no hubiere habido previamente el procedimiento de expropiación por causa de utilidad pública, pues entonces se seguiría si el juicio especial correspondiente para determinar el monto de la indemnización: en el caso de que éste la reclame el propietario debe pues recurrir al juicio ordinario; pero si ha habido expropiación, debe utilizarse el procedimiento especial.

2) En el aprovechamiento de las aguas subterráneas por medio de pozos, zanjas o galerías filtrantes el propietario de las mismas debe acogerse a las normas técnicas determinadas en su lugar tanto por la ley como por la autoridad reglamentaria, a fin de guardándose las debidas distancias se evite la contaminación química y orgánica de las mismas aguas y se conserve la riqueza de la capa acuífera. (33 bis).

Existen por lo tanto una serie de diferentes normas, aunque todas ellas complementarias:

a) El principio general es que el propietario de la tierra puede libremente aprovechar la riqueza acuífera de la capa subterránea.

b) El ejercicio del derecho anteriormente determinado debe no interferir la producción de los pozos que existan en los terrenos vecinos, circunstancia por lo tanto de carácter estrictamente civil

33.—Reglamento del Instituto Nacional de Obras Sanitarias, de 22 de Mayo de 1943, publicado en C. L. V. Tomo II, página 921.

33.—Bis. Ley forestal, de bosques y aguas, artículo 37.

que será objeto de debate en juicio ordinario entre las partes caso de existir diferencias sobre si por la acción de un propietario se ha menoscabado el derecho de los vecinos.

c) El mismo derecho no puede ser ejercido sino aceptando las normas técnicas administrativas independientemente que se menoscaben o no derechos de terceros.

b) *Limitaciones en el uso, goce y disposición de las aguas del dominio público:*

Las aguas del dominio público, por ejemplo las de los ríos y lagos pueden ser aprovechadas dentro de las siguientes normas:

1) Aprovechamiento libre: el aprovechamiento de tales aguas no puede ser en ninguna forma entrabado, ni por los propietarios de los terrenos adyacentes ni por los poseedores de los mismos, ni por la autoridad administrativa, siempre y cuando la forma de aprovechamiento no perjudique derechos preferentes o a la navegación. (34)

2) Derechos adquiridos de aprovechamiento: Caso particular es el del propietario de un fundo atravesado por un río; la ley (el Código Civil, art. 653) le faculta para abrir el rasgo correspondiente y conducir a su predio el agua necesaria para sus procedimientos agrícolas e industriales, pero deberá respetar los derechos preferentes de terceras personas y no perjudicar a la navegación igual que si se tratara de libre aprovechamiento. El punto clave de este caso reside en el derecho de desviar las aguas del río hacia el fundo propio.

Vemos aquí también el doble aspecto: uno el de derecho privado: no perjudicar derechos preferentes de terceros con la peculiar característica de que las diferencias que surjan entre partes en tal sentido se sometan a un organismo especial, el "Jurado de Aguas" (35) con facultades para determinar los turnos de riego de cada

34.—Código Civil artículo 654 y ley forestal de suelos y aguas artículo 31.

35.—Reglamento de la ley forestal, de fecha 14 de Diciembre de 1943 publicado en C. L. V. Tomo II página 1623 y ss. Véase su artículo 157 y siguientes. Este Reglamento está vigente por mandato del artículo 55 de la ley forestal de suelos y aguas actualmente en vigor.

riberaño mediante fallos ejecutivos para cuya ejecución debe recurrirse al Juez de Distrito de Departamento competente por razón del territorio. (36)

Y el otro el administrativo que tiene que contemplarse bajo dos puntos de vista: por una parte la obligación de no impedir la navegación, ni de impedir ni embarazar el uso de las riberas para el mismo fin de navegación (37) y por la otra la necesidad de obtener previamente a cualquier trabajo de desvío de aguas de río la aprobación del Ministerio de Agricultura y Cría en cuanto se refiera al barraje, vertedero o obras de derivación. (38)

3) *Concesiones de aprovechamiento de aguas del dominio público:*

Siendo de "utilidad pública" el aprovechamiento de las aguas (39) el legislador ha creído conveniente establecer la posibilidad de que otorguen concesiones de aprovechamiento de aguas del dominio público cuando lo sean para fines que justifiquen esa utilidad pública.

Vamos a efectuar un estudio pormenorizado de dichas concesiones:

a) *Objeto de la concesión:*

La ley ha determinado cuidadosamente cuales pueden ser los objetos de las concesiones de aprovechamiento de aguas del dominio público, precisamente en orden a asegurar, como acabamos de decir, que sean utilizadas para fines de evidente utilidad pública.

36.—En la ley anterior, de 4 de Agosto de 1942 (publicada en el Tomo II de la C. L. V. página 1605, estaba dispuesto, artículo 101, que de los fallos de Jurados de agua, se podía apelar ante el Ministerio de Agricultura y Cría, sin que ello fuera obstáculo para su ejecución correspondía como en la ley vigente a los mismos jueces de Distrito o Departamento. En la ley vigente nada se dice sobre la apelación, pero estando ella consagrada en el Reglamento (artículo 166) la apelación sigue existiendo. Lo que si consideramos suprimida es la ejecución provisional mientras está pendiente la apelación, pues ni la ley vigente ni el Reglamento lo establecen en la forma como si lo hacía, según ya dijimos, la ley de 1942.

37.—Código Civil, artículo 654.

38.—Ley Forestal de suelos y aguas, artículo 32 in fine.

39.—Ley forestal, de suelos y aguas, artículo 3 numeral 2.

Dentro de tales se ha colocado el abastecimiento de núcleos de población: el servicio de riego; el establecimiento de canales de navegación; el servicio de empresas ferroviarias; el servicio de energía hidroeléctrica y el funcionamiento de empresas agrícolas o industriales. (40)

La ley anterior (41) determina además que una vez establecido el uso de las aguas al señalar el objeto de la concesión, no podía el concesionario destinar las mismas aguas a un uso distinto. Tal disposición no existe en la ley vigente, pero el Reglamento ha determinado que debe ser cláusula expresa de todo contrato de esta especie que el proponente asuma la obligación de no darle a las aguas usos distintos del señalado en el contrato. (42)

b) *Limitaciones en el aprovechamiento:*

Los derechos otorgados en la concesión están limitados en cuanto que:

1) No pueden ejercerse en tal forma que perjudiquen a la navegación de los ríos.

2) Tampoco pueden perjudicar el abastecimiento de poblaciones.

3) Y en todo caso deben ser respetados los derechos que conforme a lo dispuesto en el art. 653 del Código Civil correspondan a los propietarios de los fundos ribereños hasta tal extremo que la concesión no puede ser otorgada para aprovechar las aguas de un río cuando vaya a ser hecho dentro de los linderos del fundo en el cual nazca dicho río, tampoco cuando de aprovecharse las aguas fuera de los linderos del fundo donde nacen, puedan sin embargo menoscabarse los derechos de aprovechamiento establecidos en el citado art. 653. (43)

4) El aprovechamiento de las aguas debe limitarse a la cantidad de litros por segundo que determine el contrato, con lo cual se facilita el respeto a los derechos que puedan haber adquirido terceros. Esta norma, que fue disposición legal (44) ha sido mantenida por el Reglamento como cláusula expresa de los contratos de concesión.

40.—Ley forestal, de suelos y aguas, artículo 34.

41.—Ley de 4 de Agosto de 1942, artículo 91.

42.—Reglamento de 14 de Diciembre de 1943, artículo 147, numeral 7.

43.—Ley forestal, de suelos y aguas, artículo 33.

44.—Ley de 4 de Agosto de 1952, artículo 92 y Reglamento artículo 147, numeral 13.

c) *Derechos de la Nación:*

La Nación, o mejor dicho el Fisco Nacional (45), tiene derecho, por tratarse de bienes del dominio público, que van a ser aprovechados, a obtener ventajas y beneficios en el contrato correspondiente. Aparte de las que particularmente puedan ser ofrecidas por cada concesionario, el contrato tiene que estipular las siguientes:

1) Todas las obras que hiciere el concesionario quedan en beneficio del Fisco Nacional cuando finaliza el tiempo de la concesión.

2) El concesionario está obligado a pagar un canon anual cuando la concesión no ha sido a título gratuito.

3) Si el Ejecutivo Nacional requiere o necesita los servicios de la empresa que hubiere obtenido la concesión, ésta está obligada a prestárselos pudiendo cobrar solamente el 70% del precio establecido para el público en la tarifa respectiva.

4) La Nación no responde ante el concesionario, por evicción de ninguna especie resultante de derechos de terceros ni por perjuicios que provengan de falta o disminución del caudal que se exprese en la concesión. (46)

c) *Modalidades particulares de la concesión:*

1) No puede ser otorgada por un tiempo mayor de 60 años, pero cuando se trata de servicios de empresas ferroviarias la concesión de agua será por todo el tiempo que dure la concesión ferroviaria. (47)

2) La concesión puede ser otorgada a título gratuito a juicio del Ejecutivo Nacional, a cuyo efecto el Reglamento ha previsto específicamente tal posibilidad cuando se trate de empresas de evidente utilidad pública y de tarifas de cobros efectivamente módica o de estimular *iniciativas agrícolas o industriales* verdaderamente prometedoras. (48)

45.—Véase nuestro estudio "Normas constitucionales sobre Hacienda Pública" en Revista de la Facultad de Derecho, número XII página 213

46.—Ley forestal, de suelos y aguas, artículo 35.

47.—Ley forestal de suelos y aguas, artículo 35.

48.—Ley forestal, de suelos y aguas, artículo 35 y Reglamentación artículos 148 y 149.

3) La concesión abarca, además del aprovechamiento de las aguas correspondientes, aquellas zonas de terrenos baldíos que fueren necesarios para construcción de canales, acequias, presas y otras indispensables así como las zonas de bosques necesarios para la extractación de la madera, específicamente determinada, para satisfacer las necesidades de la empresa. (49)

4) El caso de las concesiones que se refieren a utilización de aguas del dominio público para servicios de energía hidroeléctrica la estudiaremos más adelante.

5) El cumplimiento de las obligaciones del concesionario debe estar garantizado mediante fianza mercantil a satisfacción del Despacho de Agricultura o la constitución de prenda sobre una cantidad de dinero, cuyo monto fijará el mismo Despacho, y que deberá ser depositada a su orden en el Instituto Bancario designado al efecto.

d) *Procedimiento administrativo:*

La concesión de aprovechamiento de aguas del dominio público tiene tres etapas:

a) La propuesta: que debe ser hecha por persona natural o jurídica, con todos los requisitos y exigencias que determine el reglamento. Esta propuesta tiene como objetivo informar al Estado de los planes del solicitante en cuanto a objetivos y métodos de trabajo a fin de que pueda estudiarse la conveniencia de serle otorgada o no la concesión.

Existe una situación jurídica interesante, y que requiere solución legislativa, en torno al caso de otorgamiento de concesiones a determinados institutos autónomos. Hay un precedente, citado por el Dr. Meañó, y que se refiere a la concesión al antiguo ITIC, hoy el Instituto Agrario Nacional, del derecho de aprovechamiento de las aguas del río Guaraguara para el abastecimiento de la colonia agrícola de Caripito, y nada impide que estando dicho Instituto dotado de personalidad jurídica propia obtenga la concesión correspondiente.

49.—Reglamento, artículo 147 numeral 7, en concordancia con Ley de Tierras Badias y Ejidos (de 19 de Agosto de 1936, publicada en C. L. V. Tomo II página 1668 y ss) artículos 13 y 18.

Pero, el problema a que nos referimos es al caso del Instituto Nacional de Obras Sanitarias; en efecto, cabe esta pregunta: puede el INOS ser titular de una concesión de aprovechamiento de aguas del dominio público?. Consideramos que la respuesta debe ser negativa, puesto que dicho Instituto, sin necesidad de concesiones, tiene el derecho de aprovechar tales aguas para abastecer poblaciones, e instalar plantas eléctricas para su propio servicio, ya que su Decreto Orgánico lo señala como el organismo nacional competente para realizar el estudio, construcción, reforma y ampliación de acueductos en aquellas poblaciones o entidades donde el Ejecutivo Nacional decida. (50) Y correspondiendo al mismo Ejecutivo Nacional la custodia, conservación, fomento, utilización y control de las aguas estancadas y corrientes (51) nada más lógico que pensar que la decisión del Ejecutivo de que el INOS construya determinado acueducto o lo reforme, implica la asignación al INOS del derecho de usar, sin necesidad de concesión, las aguas del dominio público que fueren necesarias, salvo derechos de terceros, para dicho acueducto. Esto es tanto más claro cuando que el INOS no puede celebrar ningún contrato sin la aprobación del Ejecutivo y sería ilógico que el Ejecutivo autorizara al INOS a contratar con el propio Ejecutivo. (52)

b) La consideración administrativa: El otorgamiento de la concesión es facultad del Ejecutivo Nacional, que debe ser ejercida por medio del Ministerio de Agricultura y Cría (53). No existe disposición legal que determine la forma como el Ejecutivo ha de ejercer tal facultad, quedando por lo tanto a su exclusivo juicio la decisión sobre el particular tomando en cuenta los supremos intereses de la Nación que le han sido confiados. La ley anterior determinaba expresamente que gozaría de derecho preferente para el otorgamiento aquella propuesta que se refiere al abastecimiento de poblaciones y que de introducirse varios solicitudes para el aprovechamiento de las mismas aguas, quedaría a juicio del

50.—Decreto Orgánico del Instituto Nacional de Obras Sanitarias, de 15 de Abril de 1943, publicado en C. L. V. Tomo II, página 919.

51.—Ley forestal, de suelos y aguas, artículo 1 in fine.

52.—Esta conclusión nuestra no contradice, sino interpreta el artículo 6 del Decreto Orgánico del INOS, que faculta al dicho Instituto para obtener "concesiones" previa aprobación del Ejecutivo Nacional.

53.—Estatuto Orgánico de Ministerios, artículos 1 y 26 (de fecha 30 de Diciembre de 1950, publicado en C. L. V. Tomo II, página 929).

Ejecutivo, decidir cual ofrecía mejores ventajas y beneficios a la Nación (54). Esta norma aunque no incluida en la ley actual puede considerarse como un sano precedente de prudente aplicación.

Desde el punto de vista de organización administrativa si la propuesta de concesión se refiere al establecimiento de canales de navegación deberá lógicamente oírse a los Ministerios de Defensa y de Comunicaciones por medio de sus organismos técnicos competentes (55) y de tratarse del servicio de empresas ferroviarias, al Ministerio de Comunicaciones y, de aprovechamiento para empresas eléctricas al Ministerio de Fomento. Ello estaba antes expresamente consagrado en la ley (56) pero lógicamente se deduce del todo el contexto de las normas generales sobre funcionamiento del Ejecutivo Nacional por órgano de los diferentes Despachos determinados en el Estatuto de Ministerios.

c) La aprobación legislativa: El Ejecutivo Nacional, cuando decide otorgar la concesión debe hacerlo por medio de contrato especial, pero dicho contrato no tiene validez si no es aprobado por el Congreso Nacional. Esta facultad debe ejercerla el Congreso Nacional dictando una ley aprobatoria, conforme a la norma constitucional pertinente. (57)

El aprovechamiento de aguas del dominio público para servicios de energía hidroeléctrica:

No existe entre nosotros como en otros países, una ley especial sobre los diferentes aspectos jurídicos de la producción y utilización de la energía hidroeléctrica. (58)

54.—Ley de 4 de Agosto de 1942, artículo 90.

55.—Estatuto Orgánico de Ministerios 21, 22 y 28 y Ley de Ferrocarriles, artículo 1 (de 2 de Agosto de 1957, publicada en la Gaceta Oficial número 25.425 de 7 de Agosto de 1957).

56.—Ley de 4 de Agosto de 1942, artículo 89.

57.—Constitución Nacional, artículo 81, numeral 4 y Ley forestal de suelos y aguas, artículo 35.

58.—Es por ejemplo el caso de Inglaterra, cuya ley tiene fecha 13 de agosto de 1947. Puede verse un resumen de la misma en la página 35 del número 3, año VII de "Cuadernos de Información Económica" de la Corporación Venezolana de Fomento. Este Instituto ha preparado un Proyecto de ley de la materia pero que no ha sido sometido al procedimiento constitucional.

Pero existen algunos principios que conviene destacar y aclarar:

1) La ley presume la utilidad pública cuando se trata de expropiar caídas de aguas y zonas anexas para instalaciones de plantas hidroeléctricas que requieran únicamente la Nación, los Estados, los Territorios Federales y las Municipalidades, con el fin de proveer de fuerza y alumbrado eléctrico a alguna de sus poblaciones. (59)

2) Igualmente presume la utilidad pública, pero sin determinar en beneficio de quien, cuando se trata de expropiar los sitios para establecer postes, torres y además accesorios de las líneas conductoras de energía eléctrica. (60)

3) Además se presume también la utilidad pública de los acueductos (61) y esta presunción debe por lo tanto extenderse a las instalaciones eléctricas que el acueducto requiera esencialmente para su funcionamiento.

4) La ley permite otorgar concesiones de aprovechamiento de caídas de aguas de ríos nacidos dentro de una propiedad privada, ubicadas en la misma propiedad privada y para el servicio de energía hidroeléctrica (62), pero dice que dichas concesiones están "sujetas a la expropiación de los terrenos" (63)

Se plantea aquí por lo tanto la necesidad de interpretar conjuntamente esta disposición de la Ley forestal, de suelos y aguas con la de la Ley de expropiación por causa de utilidad pública o social.

En esta última se presume la utilidad pública para la expropiación de caídas de aguas y zonas anexas "únicamente de la Nación y de los otras entidades señaladas y con el fin de dar fuerza o alumbrado eléctrico a poblaciones.

En cambio, la Ley forestal de suelos y aguas se refiere a servicios de energía hidroeléctrica de cualquier finalidad y en beneficio precisamente de particulares.

59.—Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social, artículo II (de fecha 4 de Noviembre de 1947, publicada en C. L. V. Tomo I, página 1091).

60.—Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social artículo 13.

61.—Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social artículo 11.

62.—Ley forestal, de suelos y aguas, artículo 34, numeral 5.

63.—Ley forestal de suelos y aguas, artículo 33.

Entonces, funcionará también en este caso la "presunción de utilidad pública" establecida en la ley de expropiación? Consideramos que no es suficiente y por lo tanto que debe aplicarse el art. 3, numeral 2 de la Ley forestal de suelos y de aguas que considera (presume) de utilidad pública el aprovechamiento de la fuerza hidráulica proveniente de corrientes, caídas o cualesquiera otra fuente generadora de esta energía.

Ahora bien, la administración pública no debe intentar el juicio de expropiación en estos casos, sino que debe autorizar al concesionario, conforme al art. 9 de la ley de expropiación por causa de utilidad pública o social, para que, una vez obtenida la concesión proceda, si le es necesario a intentar el juicio ante el funcionario correspondiente. (64)

Las "Reservas Nacionales hidráulicas":

El Reglamento de la Ley forestal de suelos y aguas trae una disposición (65) que debería estar en la ley misma, y por la cual se faculta al Ejecutivo Nacional, en orden a que, cuando lo estime conveniente a los intereses de la Nación, declare "reserva nacional hidráulica" aquellas caídas, cursos o depósitos naturales de aguas del dominio público que por su importancia o situación ameriten esta medida.

Ahora bien, siendo esta norma perfectamente concorde con los principios generales que hemos expuesto sobre el aprovechamiento de los recursos naturales, nada tiene de incorrecta y por el contrario es saludable y necesaria.

Pero, ella está complementada por otras dos, que serían jurídicamente perfectas de estar en un texto legal, mas no en uno reglamentario: la primera define que dichas reservas nacionales hidráulicas solamente pueden ser explotadas por el Ejecutivo Nacional en la forma que considere más conveniente a los intereses de la Nación (66), norma que desconoce los derechos que otorga el art. 653 del Código Civil a los propietarios de fundos ribereños a los ríos que son aguas del dominio público, y la otra que hace com-

64.—Dicho funcionario debe ser el Juez de Primera Instancia en lo Civil con competencia territorial, conforme el artículo 19 de la ley de expropiación por causa de utilidad pública o social.

65.—Reglamento de 14 de Diciembre de 1943, artículo 152.

66.—Reglamento de 14 de Diciembre de 1943, artículo 154.

prender en la Reserva Nacional Hidráulica al área de terrenos forestales necesarios para su conservación, los cuales, dice el Reglamento, no podrán ser explotados sino conforme a las normas técnicas que dicte el Consejo Forestal lo cual es correcto, pero que no podrán ser enajenados, situación injusta pues contribuye una limitación a la propiedad no establecida en la ley y que no tiene además objeto alguno, puesto que la enagenación de tales terrenos, que es un acto jurídico, en nada puede influir en su condición técnica de protección o conservación de caídas, cursos o depósitos de aguas. (67)

67.—Reglamento de 14 de Diciembre de 1943, artículo 155.

CAPITULO XIII

Régimen administrativo de la regulación de arrendamiento de inmuebles: El Decreto de 15 de Agosto de 1944: su naturaleza jurídica; aspectos: aspectos: a) causas, b) normas de principios, c) normas orgánicas y d) normas procedimentales; los inmuebles objetos de regulación, normas sobre desocupación y antecedentes. De la resolución 72 a la ley de 27 de Septiembre de 1947: causales de desocupación; otros aspectos de la misma; la Ley de inquilinato de 9 de Abril de 1955: su vigencia y problemas que plantea; materias contempladas en la ley: inmuebles objetos de regulación; sistemas de regulación; las desocupaciones; los derechos preferentes de los inquilinos.

El Decreto de 15 de Agosto de 1945.

En fecha 15 de Agosto de 1945 el Presidente de la República dictó, en Consejo de Ministros, el Decreto numerado 176 en el cual están contenidos el origen y la estructura de lo que sería, en un futuro, el sistema nacional de regulación de precios y en especial del monto de los cánones de arrendamiento de inmuebles.

Naturaleza jurídica del Decreto:

El Texto constitucional de 1936 vigente para la fecha que comentamos, adoptó, como sistema, el respeto casi absoluto a la integridad de los derechos que el Estado garantizaba a los ciudadanos.

Ante tal situación constitucional la única forma de poder atender a necesarias restricciones en el ejercicio de tan amplios derechos era por medio de la suspensión total o parcial de las garantías ciudadanas cuando las exigencias de carácter bélico o de grave interés nacional así lo aconsejaren.

El constituyente de 1945 modificó substancialmente tal situación al permitir que el Congreso Nacional pudiese facultar al Ejecutivo Nacional para el ejercicio de "determinadas y precisas facultades extraordinarias destinadas a proteger la vida económica y financiera de la Nación" cuando la necesidad o la conveniencia pública lo requirieren.

En tal forma se permitía que mediante auténticos Decretos Leyes tomare el Ejecutivo provisiones de importancia sin tener que recurrir al peligroso argumento de suspender las garantías ciudadanas. Además, las normas así originadas tenían carácter de permanencia y no estaban sujetas a la accidentada y breve existencia de los Decretos de suspensión de garantías y medidas subsecuentes, que, según el mandato constitucional, debían ser derogadas cuando cesaren las causas que lo hubieren motivado.

Las constituciones posteriores prefirieron, facultar al legislador ordinario para que limitara convenientemente el ejercicio de los derechos ciudadanos sin tenerse por lo tanto que apelar, ni a las suspensiones de garantías ni a las facultades extraordinarias, por entenderse que tales limitaciones deben ser actos normales de legislación dentro del funcionamiento del Estado Moderno.

El Decreto 176 fue por lo tanto, en estricto sentido jurídico, una restricción de ciertas garantías ciudadanas, o sea una medida de emergencia y como tal de vigencia teóricamente limitada a corto lapso de tiempo.

Aspectos del Decreto:

El Decreto 176 tiene varios aspectos que conviene distinguir para su mejor entendimiento:

- a) Sus causas.
- b) Normas de principios.
- c) Normas orgánicas.
- d) Normas procedimentales.

Puede sin embargo observarse que la redacción misma de este Decreto, aunque muy superior en técnica y precisión a la de futuras normas sobre el particular, adolece del defecto de desordenada exposición que dificulta el trabajo de hermenéutica.

a) Causas del Decreto:

El único "considerando" del Decreto 176 es la "actual situación de emergencia" y ella no era otra sino la crisis económica, política y financiera que creaba la segunda guerra mundial y que repercutía en la producción y consumo de toda clase de bienes, y en especial de aquellos destinados a satisfacer las primeras necesidades del hombre.

b) Normas de principio:

Estas normas podemos decir que son aquellas que señalaban los objetivos del Decreto y estaban por lo tanto encaminados a permitir la intervención inmediata del Estado en actividades hasta ese momento reservadas al libre juego de las fuerzas económicas.

1) En cuanto al comercio exterior acoplar la satisfacción de las necesidades del país con la existencia en otros países de cupos de exportación. De allí la sujeción de las importaciones a licencias y cupos.

2) En cuanto a la vida económica interior:

A) Fijación previa de los precios de venta de artículos de primera necesidad a fin de evitar el acaparamiento y la especulación.

B) Regulación del uso de artículos, productos sistemas, etc., que pudieren afectar la vida económica (transportes, neumáticos, etc.).

C) Regulación de los precios de arrendamiento de inmuebles para impedir que la dificultad en la construcción de nuevas viviendas permitiera el desarrollo de la especulación.

D) Fomento y protección de la producción nacional tanto para cubrir los déficit internos como para impedir que los precios inconvenientes afectaran los intereses legítimos de los productos.

c) Normas orgánicas:

En orden a ejercer las funciones que el Estado asumía para obtener los fines antes indicados fue creado un nuevo organismo la "Comisión Nacional de Abastecimiento", asesorada por una Junta Consultiva ad hoc y con sus secciones internas y delegaciones en diversos sitios del interior de la República.

d) Normas procedimentales:

El norte de las actividades de la Comisión Nacional de Abastecimiento, al fijar precios, alquileres, etc., debía ser la equidad en juego con las conveniencias económicas. Y en cuanto a las decisiones en sí podía observarse lo siguiente:

1) La apelación: Las decisiones de la Comisión podían apelarse, mediante un breve procedimiento, para ante el Ministro de Hacienda.

2) Las funciones de la Comisión implicaban en cuanto los particulares el deber de suministrar, con carácter confidencial, todos los datos e informaciones que les fueran exigidos, en cuanto a las autoridades civiles, políticas, administrativas, y Fiscales, tanto nacionales, como de los Estados y de las municipalidades, el de prestar su concurso a la Comisión para que asegurara el cumplimiento de las funciones que le correspondieren y en cuanto a la Comisión misma, la autoridad disciplinaria para imponer sanciones pecuniarias de diversos montos a quienes incurrieren en infracciones a las normas pertinentes o en incumplimiento de las disposiciones de la propia Comisión.

Los arrendamientos:

El Decreto 176, enmarcado dentro de los lineamientos que hemos señalado nos interesa considerarlo en su finalidad referente a la regulación del precio de arrendamiento de inmuebles.

Como ya lo hemos dicho fue uno de los objetivos del Estado con esta norma de emergencia evitar que la dificultad de construcción de nuevas viviendas y la necesidad creciente de un mayor número de ellas motivara o fuera pretexto para un aumento indefinido e incontrolable en el monto de los arrendamientos de inmuebles.

Ahora bien, el legislador consideró prudente el determinar expresamente cuales serían los tipos de inmuebles cuyo arrendamiento iba a ser objeto de regulación en cuanto al monto del respectivo canon.

Específicamente el art. 9, en su letra efe señala los tales tipos de inmuebles así:

- 1) locales destinados a viviendas.
- 2) locales destinados a la producción, almacenamiento o comercio de artículos y servicios de primera necesidad.

3) Inmuebles tomados en arrendamiento por el Estado y demás corporaciones públicas.

4) Inmuebles destinados a hoteles, pensiones, hospedajes y restaurantes.

5) Inmuebles destinados a fines benéficos o de enseñanza.

6) Otros inmuebles determinados por el Ejecutivo Federal.

Da atenta consideración del anterior articulado demuestra claramente que la "regulación", medida de excepción a la libre acción de las partes contratantes, estaba sometida al aprovechamiento de los inmuebles cuyo uso es indispensable para la colectividad y a los cuales no podía permitirse que afectara el juego de la oferta y de la demanda.

Además el Ejecutivo Federal quedaba facultado para añadir nuevas categorías si lo creía conveniente tomando en cuenta las necesidades públicas, y aquellos inmuebles no incluidos en la enumeración del Decreto ni especialmente determinados por el Ejecutivo quedaban libres de toda regulación.

Fijada la necesidad de regulación como criterio para determinadas clases de inmuebles estaban pendientes tres cuestiones de importancia:

a) Las normas que deberían adoptarse para establecer la regulación:

Sobre este particular el Decreto remitió a la consideración de todas aquellas circunstancias que llevaran a una apreciación equitativa de su monto. O sea se adoptó el criterio de "equidad" que informa como antes hemos dicho el ejercicio de todas las funciones de la Comisión Nacional de Abastecimiento.

La falta de suficiente experiencia sobre el particular y sobre todo la necesaria casuística de la regulación impuso la necesidad de dejarla a la prudencia y honestidad de los funcionarios.

b) Los casos de desocupación:

El Código Civil contiene normas sobre la desocupación de inmuebles arrendados, específicamente de "casas" o sea de locales destinados a viviendas, y dentro de la legislación liberal que ha informado nuestra evolución legislativa, admitía (art. 1.615) que los contratos verbales o escritos sobre arrendamiento de casas y edificios fuesen susceptibles de ser "deshechos" libremente por cuales-

quiera de las partes, dándose al arrendatario sesenta días de plazo para desocupar si se trataba de una vivienda y noventa si de un establecimiento comercial o fabril y omitiéndose todo plazo en los casos de que el inquilino no estuviere solvente en el pago de intereses, la casa estuviere en peligro inmediato de ruina, fuere deteriorada por el propio inquilino o éste la destinara a fines deshonestos.

Tales disposiciones no concordaban con el espíritu de la legislación de emergencia de 1944 y fue necesario por lo tanto que el Ejecutivo, usando de las facultades constitucionales que le conciernen al estar suspendidas las garantías, previera en el Decreto 176 la forma como se habría de regular la desocupación.

Por de pronto se derogó prácticamente la libertad de la parte arrendadora para deshacer el contrato y se exigió que la desocupación solamente pudiese acordarse cuando se dieran las condiciones que seguidamente señalaremos.

No se dice en ninguna parte del Decreto que autoridad debía "acordar" la desocupación por lo que hay que recurrir a las normas pertinentes del Procedimiento Civil, pero en el juicio breve correspondiente deberían acreditarse una de estas circunstancias:

a) Que hubieren transcurrido 15 días después del vencimiento del plazo fijado para el pago del canon de arrendamiento sin que dicho pago se hubiere efectuado.

b) Que el propietario o determinados parientes suyos debieran ocupar el inmueble.

c) Que el inmueble requiere una reparación de tal naturaleza que exija su desocupación.

d) Que el inquilino destinare el inmueble a fines contrarios a las buenas costumbres o a aquellos para los cuales les fue arrendado.

e) Que el arrendatario deteriore el inmueble.

Al llevarse pues al debate judicial, en juicio breve, la desocupación, las partes podían comprobar si se daban o no las circunstancias de hecho indicadas en el Decreto para que el Juen acordara o no la desocupación. Acordada esta, y ante la falta de disposición especial del Decreto, debía darse si fuere pertinente el plazo fijado en el Código Civil.

El Decreto nada dice sobre el caso de que el arrendador solicite por haberse vencido el plazo fijado en un contrato previo.

c) Relaciones entre las partes:

El hecho de que la falta de pago fuere suficiente razón para pedir la desocupación obliga al legislador a prever a una defensa para el arrendatario cuyo arrendador maliciosamente rehusara recibir el pago del arrendamiento para así colocarlo en obligatoria mora.

A tal efecto se previó que el arrendatario en tales casos podría consignar el monto del canon de arrendamiento ante el Juez de Párrroquia o Municipio que tuviere jurisdicción territorial sobre el inmueble, que el Juez le daría recibo que colocaría al arrendatario en estado de solvencia y que notificaría al arrendador de la consignación hecha.

Antecedentes del Decreto 176:

El Decreto 176 que hemos comentado resumió en un solo cuerpo legislativo una serie de normas y disposiciones orgánicas que habían venido siendo tomadas por el Poder Ejecutivo desde tiempo atrás. Su carácter unificador es por lo tanto lo que ha llevado a efectuar su detenido estudio. Pero este sería incompleto de no ser conocidos los antecedentes, sobre todo en materia de regulación de alquileres.

El primer antecedente, del cual se derivan ya todos los demás actos y disposiciones de emergencia, es el Decreto de 9 de Septiembre de 1939 en la cual, el Ejecutivo Nacional, considerando que el conflicto europeo había creado una situación tal que se imponía la necesidad de usar de las facultades constitucionales de emergencia para evitar las privaciones y conjurar las mas graves consecuencias de la guerra para el bienestar de la población venezolana, suspendía parcialmente el ejercicio de las garantías constitucionales de la propiedad, de la libertad del trabajo y de la industria y por ello consideraba una serie de artículos como de pri-

mera necesidad y creaba en cada uno de los Distritos de la República una Junta Ejecutiva encargada de fijar cada quince días los precios de tales artículos de primera necesidad y de recomendar al Ejecutivo la adopción de medidas para la protección de la producción, distribución y consumo de los alimentos necesarios para la vida y bienestar de la Nación con facultades suficientes para imponer sanciones. Entre los "artículos" de primera necesidad se consideró la habitación y como renglón de ella el alquiler de las viviendas. En decreto de 3 de Octubre de 1939 el Ejecutivo amplió los alcances del Decreto de 9 de Setiembre del mismo año para poder obtener los fines y propósitos del mismo.

Posteriormente se fueron creando organismos de carácter nacional para ir atendiendo a las diversas necesidades de control que el estado de emergencia planteaba a cada momento.

Estos organismos fueron: La Oficina Nacional de Centralización de Cambios creada en Decreto de 17 de Enero de 1940 y substituída posteriormente por la Comisión de Control de Importaciones creada en Decreto de 4 de Marzo de 1942; la Junta Nacional de Transporte, creada en Decreto de 9 de Noviembre de 1942 y la Junta Nacional Reguladora de Precios, creada en Decreto de 1 de Octubre de 1941 substituído parcialmente por Decreto de 7 de Mayo de 1942 y por el de 7 de Julio de 1943.

En los Decretos relativos a la Junta Nacional Reguladora de precios se mantuvo el criterio del decreto de 9 de Septiembre de 1939 por el cual se consideró, como ya hemos dicho, a la habitación como de primera necesidad y en ellos se contemplan las primeras normas orgánicas sobre la forma efectiva de ejercer la regulación del monto del precio de los arrendamientos.

Con todos estos antecedentes y organismos y la experiencia adquirida en ellos, dictó el Ejecutivo Nacional el Decreto 176 refundiendo en un solo cuerpo, la Comisión Nacional de Abastecimiento, todas las facultades de los ya citados para asegurar su unidad de acción y la mayor eficiencia de trabajo.

De la resolución 72 a la ley de 20 de Septiembre de 1947:

En fecha 24 de Diciembre de 1945 la Comisión Nacional de Abastecimiento dictó la Resolución numerada 72 en la cual se dispuso fundamentalmente la rebaja de los alquileres de inmuebles ubicados en el Distrito Federal y en el Distrito Sucre del Estado Mi-

randa y se ordenó a las Delegaciones de la Comisión en el interior de la República estudiar la rebaja de los alquileres en sus respectivas jurisdicciones.

De solo contener las disposiciones referentes a las materias a las que hemos hecho alusión, esta resolución no sería sino una más dentro de las tantas que hubo de dictar la Comisión. Pero en el texto de la misma se incluyó una norma de trascendental importancia que iba a repercutir posteriormente en la orientación legislativa de la materia. Se trata del art. 4 que testualmente dice:

“La Comisión Nacional de Abastecimiento continuará haciendo las fijaciones de alquileres máximos de *toda clase de inmuebles* de conformidad con la Resolución vigente”.

Se pretendió por lo tanto extender la regulación a “toda clase de inmuebles” contrariamente a lo dispuesto en el Decreto 176 que antes hemos comentado y que extendía la norma de excepción solamente a los tipos de inmuebles que en él se determinan.

La Comisión Nacional de Abastecimiento incurrió al dictar esta Resolución en usurpación de atribuciones, puesto que asumió la facultad de regular los alquileres de toda clase de inmuebles sin que existiera una norma que le diera tal competencia y cuando por el contrario estaban determinados expresamente los tipos de inmuebles objeto de la Regulación, y por otra parte, existía una norma que atribuía a un órgano específico del Estado, el Ejecutivo Federal, la facultad de determinar otros tipos de inmuebles, distintos de los especificados en el Decreto 176 y a los cuales se podría extender la regulación.

Sin embargo tal situación jurídica que llevaba a la nulidad del acto en referencia no fue alegada ante los órganos jurisdiccionales competentes por lo que continuó bajo la aparente vigencia que tienen los actos de esa naturaleza.

Esta anormal situación fue parcialmente corregida por el Decreto Ejecutivo número 184, de fecha 16 de Febrero de 1946 y en el cual el propio Ejecutivo Federal, en uso de las atribuciones que como tal le correspondía resolvió extender la regulación a “todo

edificio" cuya construcción fuere terminada después de la fecha del mismo Decreto, en el cual además se establecieron normas para fijar el monto de los cánones respectivos.

A los pocos meses de este Decreto, otro, de fecha 2 de Abril de 1946 transformó la estructura de la Comisión Nacional de Abastecimiento, atribuyéndole la totalidad de sus funciones a un solo funcionario denominado "Comisionado Nacional de Abastecimiento", al cual se facultó además para comprar por cuenta del Estado y vender artículos de primera necesidad con el objeto de asegurar el abastecimiento o la aplicación de precios equitativos. Este funcionario fue adscrito al Ministerio de Fomento en lugar de al de Hacienda al cual lo estaba la antigua Comisión. Sin embargo, y por circunstancias desconocidas el organismo se continuó denominando "Comisión" a pesar de su carácter unipersonal.

A los tres días de eliminada la Comisión y de atribuidas sus funciones al Comisionado Nacional de Abastecimiento, dictó este funcionario la Resolución número 100 cuyo análisis es obligado por su particular importancia.

En esta resolución se incurrió de nuevo en el vicio de usurpación de atribuciones al tomar el Comisionado Nacional de Abastecimiento una serie de medidas para las cuales no estaba facultado pero al igual que con la resolución 72 tampoco se accionó su nulidad ni se la opuso como excepción.

En la Resolución número 100 el Comisionado se facultó para:

1) Fijar los tipos máximos de precios de arrendamiento de "Todo tipo de inmueble" ubicado en el Distrito Federal y en el Distrito Sucre del Estado Miranda (Arts. 1 y 3).

2) Para autorizar previamente a todo ciudadano que quisiera formular una solicitud judicial de desocupación (Art. 15).

Además dictó normas de carácter diverso sobre:

1) Las causales de desocupación.

2) Los derechos de los inquilinos en cuanto a su preferencia para volver a ocupar los inmuebles desocupados en razón de reparaciones, o por otras razones allí especificadas.

Tales materias escapaban con toda evidencia de las facultades del Comisionado, claramente determinadas en los Decretos 176 de Agosto de 1944 y 23 de Abril de 1946 y que por cierto son citados, al comienzo de la resolución comentada como originadores de las facultades usadas para dictarla.

La anormal situación a que hacemos referencia obligó a la Asamblea Nacional Constituyente a dictar la ley de 27 de Septiembre de 1947 y en la cual se corrigieron algunos de los defectos jurídicos ya señalados.

La Ley de 27 de Septiembre de 1947:

Esta ley, que entró en vigencia en la misma fecha de su promulgación, transforma en varios aspectos el régimen jurídico de la regulación de alquileres y los derechos y deberes mutuos de arrendadores y arrendatarios y por su larga vigencia merece ser debidamente conocida.

Las materias fundamentales de esta ley son tres:

- 1) Causales de desocupación.
- 2) Procedimiento para la desocupación.
- 3) Derechos especiales de arrendador y arrendatario.

Como hemos venido observando, el Estado se preocupa desde 1936 en que no pueda el arrendador, libremente, tal como el Código Civil le facultaba, resolver el contrato de arrendamiento para el cual no se le hubiere fijado plazo, siempre y cuando dicho arrendamiento se refiriera a viviendas.

En esquema las causales de desocupación siguen siendo las mismas de tiempo atrás, o sea el no haber pagado oportunamente el cánón de arrendamiento, la necesidad del propietario o de sus parientes de ocupar el inmueble, la necesidad de demolerlo, reconstruirlo o repararlo y el haber el inquilino destinado el inmueble a usos deshonestos.

Pero el legislador, tomando en cuenta la experiencia adquirida con la vigencia de tales causales consideró prudente transformar el mecanismo de las mismas y suprimir el examen judicial de ellas sustituyéndolo por el que debería hacer el órgano administrativo correspondiente o sea la Comisión de Abastecimiento.

Dentro de la mera técnica administrativa no parece prudente suprimir totalmente la intervención del Juen cuando se trata de dilucidar las diferencias de las partes. Es cierto por ejemplo, que para regular el tipo de alquiler se requiere una organización adecuada que suministre la información técnica requerida para hacerlo con justicia e indudablemente que un juez no está en esas condiciones y que si lo puede hacer un cuerpo administrativo dotado de los auxiliares correspondientes.

Pero en cambio, resolver cuál de las dos partes en un contrato ha incurrido en tal falta que la otra tenga la facultad de obtener la resolución del contrato es muy peligroso dejarlo a funcionario administrativo que cerece de la formación específica que el régimen jurídico ha atribuído al juez para conocer precisamente de quien tiene derecho a algo luego de haberlo probado.

Es de desear pues que en el futuro se tomaren en cuenta tales circunstancias para reformas sobre el particular.

En cuanto a las causales mismas el texto de la Ley introduce saludables reformas al permitir a quien no ha pagado dentro del plazo poder solventar su situación pagando al ser requerido a ello, dando el derecho de ocupar preferentemente el inmueble que hubo de desocupar un inquilino para que lo ocuparen el propietario o sus parientes si estos no llegan a ocuparlo así como también en el caso de que la desocupación hubiere sido causada por reparación, modificación o reconstrucción del inmueble.

La Ley mantiene el sistema tradicional de permitir al arrendatario cuyo arrendador se niega a recibir el pago del canon de arrendamiento a depositar ante un Juez de Parroquia o Municipio la suma correspondiente.

Además expresamente se extiende a los sub-arrendamiento la vigencia de las disposiciones sobre regulación de casas y demás.

Por último la ley otorga el derecho preferente de compra, al inquilino por más de dos años del inmueble cuyo propietario desee venderlo. Este derecho preferente es extendido también al arrendatario que hubiere efectuado mejoras que excedan del 5% del valor del inmueble, pero no abarca a los inquilinos no solventes en el pago de sus respectivos cánones de arrendamiento.

Después de esta ley el acto legislativo de más importancia, antes de la ley vigente, es el Decreto número 421 (en Gaceta Oficial de 11 de julio de 1952 número 23.880) en el cual se suprime

la Comisión Nacional de Abastecimiento y se atribuyen parte de sus facultades a una Dependencia especial del Ministerio de Fomento denominada "Oficina de Inquilinato" a cargo de un funcionario denominado "Abogado Director". Ello fue debido más que todo a que las funciones de regulación de precios de artículos de primera necesidad y otras funciones de la extinguida comisión no podían ser ya ejercidas en atención al restablecimiento de las garantías ciudadanas y a la circunstancia de que las condiciones económicas del país hacían inconvenientes cualquier tipo de regulación de esas materias.

La Ley de 9 de Abril de 1955.

Esta ley trató de reunir en un solo cuerpo legal todas las disposiciones sobre regulación de alquileres antes dispersas en los distintos textos que hemos estudiado pero dada la diversidad de situaciones que contempla merece la pena analizarla con cuidado.

La vigencia de la ley.

El texto del art. 41 de la ley de inquilinato, dispone expresamente:

"El Decreto de la Asamblea Nacional Constituyente, de 5 de Septiembre de 1947 y las demás disposiciones vigentes sobre regulación de arrendamiento de inmuebles urbanos y sub-urbanos y desalojo de los mismos continuará aplicándose hasta que el Ejecutivo Nacional, conforme al art. 1 de esta ley disponga substituir su aplicación por las disposiciones de la presente ley".

Y por su parte el art. 42 de la misma ley establece:

"Sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 41 se deroga el Decreto de la Asamblea Nacional Constituyente de 15 de Septiembre de 1957 y las demás disposiciones excepcionales vigentes sobre regulación de arrendamientos de inmuebles urbanos y sub-urbanos y desalojo de los mismos".

a) Crítica de esta disposición:

La lectura de los artículos 41 y 42 de la ley de inquilinato lleva a una consecuencia "prima facie": lo menos que puede decirse de ellos es que su redacción es oscura y por lo tanto difícil de interpretar.

Por de pronto ambos contienen un evidente error de técnica al citar el llamado "Decreto" que mas bien es una "Ley" de la Asamblea Nacional Constituyente, por la fecha de su sanción y no por la fecha de su promulgación.

Además parecen a primera vista contradictorias, pues mientras uno mantiene en vigencia el referido Decreto o ley, el otro lo deroga.

b) Ensayo de interpretación:

Conforme al mandato del art. 4 del Código Civil que ordena acudir al "sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras, según la conexión de ellas entre sí y la intención del legislador" para poder interpretar el contenido de los arts. 41 y 42 de la ley de inquilinato debemos partir de los siguientes puntos:

1) Es posible al legislador, conforme al art. 1 del Código Civil, demorar la vigencia de una ley hasta una fecha que ella misma señale. Ahora bien, en el caso concreto de la ley de inquilinato la situación es más compleja puesto que ella no señala una "fecha" sino una "oportunidad": cuando el Ejecutivo Nacional haga uso de la facultad que le otorga el art. 1 de la misma ley. Ahora bien, si se interpretara estrictamente la letra de la ley (art. 1 del Código Civil) la disposición comentada del art. 41 de la ley de inquilinato habría incurrido en un grave error de técnica jurídica al no señalar claramente la "fecha" de su vigencia, pero si damos una interpretación un poco más laxa al mismo art. 1 del Código Civil, hemos de concluir que la aplicación de las disposiciones de la ley de 17 de Septiembre de 1947 cesará en la fecha en que el Ejecutivo Nacional haga uso de las facultades que le otorga el art. 1 de la ley de inquilinato, pues ello es lo que se deduce de la conexión de las palabras del propio art. 41 en relación con el art. 42 eiusdem.

2) Parece evidente que el legislador quiso distribuir en dos etapas distintas la entrada en vigencia de la ley:

Una primera etapa de vigencia inmediata, y que en nuestro entender abarca por de pronto la facultad dada al Ejecutivo Nacional para tomar cuando lo considere oportuno las medidas expresadas en el art. 1 de la misma ley y además todos aquellos aspectos de la ley que no se refieran a desocupación y regulación de viviendas urbanas y sub-urbanas, por ejemplo el amplio campo de los derechos preferenciales de los arrendatarios.

Una segunda etapa de vigencia posterior que se refiere a todo aquello relativo a regulación y desalojo, en cuyas materias regirá la ley de 27 de Septiembre de 1947 hasta tanto no se tomen las medidas indicadas en el art. 1 de la ley.

Ello puede muy bien considerarse como la intención del legislador puesto que:

A) Tanto en el art. 41 como en el 42 el texto de la ley hace expresa mención de "las disposiciones sobre regulación y desalojo" tanto de la ley de 27 de Septiembre de 1947 como de las "demás disposiciones excepcionales vigentes" como únicas que continuarían en su precaria vigencia.

B) La ley de inquilinato específicamente deroga de una vez todo aquello que no se refiera a desocupación y desalojo y tan solo deja pendiente con lo que hemos llamado "vigencia precaria" las referidas disposiciones de desalojo y regulación.

C) Al no existir texto expreso que consagre algo distinto debe recibir aplicación en este caso el art. 1 del Código Civil que ordena que las leyes entran en vigencia en la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial, de donde excepción hecha de las materias de desocupación y desalojo, a las cuales la ley de inquilinato de una determinada oportunidad para entrar en vigencia, sus otras disposiciones tienen validez desde la fecha de publicación de la ley.

Materias contempladas en la ley:

La reforma constitucional de 1947 determinó, en vista de la situación que la crisis de la guerra última causó en la estructura jurídica del régimen de garantías del Estado con respecto a los derechos de los ciudadanos, que tales derechos y garantías quedaran sometidas a que el legislador ordinario, mediante leyes y sin necesidad de medidas de excepción o de emergencia, regulará el ejercicio de los derechos ciudadanos y precisará los límites de la garantía de respeto que el Estado otorga a los mismos derechos. Idéntico criterio adoptó sobre el particular la Constitución de 1953 y debe ser ya un punto o tema imprescindible en cualquier reforma constitucional del futuro.

En consecuencia de ello el legislador asume la labor de ordenar que el provecho que el propietario obtiene arrendando su propiedad, cuando ella es un bien inmueble de ciertas características, quede limitado a las proporciones que el Estado determine por medio de sus órganos especializados.

Esto plantea cuestiones delicadas como estas:

- 1) Cómo y cuándo va el Estado a ejercer esa función reguladora.
- 2) Sobre qué clase de inmuebles debe ser ejercida.
- 3) Qué nuevas situaciones jurídicas plantea entre arrendador y arrendatario esta intervención estatal en un aspecto tan importante del contrato como lo es su precio.

Por otra parte, la experiencia social y económica obtenida por la atenta consideración del problema de la vivienda ha hecho considerar que no puede mantenerse más tiempo vigente la libertad de las partes, sobre todo del arrendador, para dar por terminado el contrato de arrendamiento cuando lo considere conveniente, pues ello motiva complicaciones sociales que deben evitarse y que por otro lado y respetando siempre el derecho de propiedad del arrendador-propietario, el hecho de la duración del arrendamiento o la vinculación económica al inmueble arrendado, deben hacer nacer en el arrendatario derecho preferenciales para adquirir el inmueble al ser éste puesto en venta.

Esta es la razón y propósito de la ley de inquilinato aunque la misma, por razones de la imperfección natural de las cosas humanas y la falta de técnica jurídica de muchas de sus disposiciones, no logre alcanzar los fines deseados.

Inmuebles objetos de regulación:

Es de principio que la regulación del precio de arrendamiento de un inmueble es una situación especial, es decir que no debe ser la norma general, y que solamente tiene justificación cuando existan circunstancias que así lo aconsejen.

Esas circunstancias pueden ser la ubicación del inmueble, el destino al cual se le destine y las condiciones económicas del momento.

Ahora bien, existen ciertos tipos de inmueble que salvo en muy extraordinarias circunstancias no deben ser objeto de regulación: así por ejemplo los inmuebles contruados con el objeto de obtener finalidades especiales de ornato, urbanismo, tránsito, etc.; los inmuebles de lujo y los inmuebles que fueron propiedad de corporaciones morales de carácter público.

La determinación de la existencia de condiciones que hicieren necesaria la regulación es necesariamente de la competencia del

Ejecutivo Nacional, pues supone informaciones y medidas que solamente pueden corresponder por elementales razones de organización del Estado a los cuerpos Ejecutivos.

Sistema de regulación:

Establecida la necesidad de la regulación para casos especiales se impone desde luego al legislador fijar los sistemas adecuados para obtener esa finalidad.

Debe por de pronto entenderse que la regulación es una norma de excepción que limita el derecho del arrendador a fijar el monto del arrendamiento, y como tal hay de aplicarla.

Además, prudentemente el legislador ha querido evitar que por medio de otras figuras jurídicas simuladas se evada la regulación cuando ella corresponda, y ordena la repetición de toda cantidad pagada por sobre el monto fijado en la regulación. La práctica ha dado a la jurisprudencia material abundante para ir determinando en cada caso cuando se trata de simulaciones para ocultar verdaderos arrendamientos.

Por otra parte es de justicia que la regulación tenga una vigencia temporal, pues la transformación de las condiciones económicas con el correr del tiempo y las variaciones que los cambios urbanísticos introducen en las ciudades, deben determinar variaciones consecuenciales en los montos de los arrendamientos. Fue una falla fundamental de la legislación de excepción anterior a la ley de inquilinato el haber omitido este principio que ahora comentamos y establecido en su lugar prácticamente la congelación de los alquileres al someter a muy difíciles circunstancias el proceso de revisión.

Las desocupaciones:

La ley de inquilinato incurre en el error de otras normas anteriores de someter la desocupación a la previa autorización de un organismo o funcionario determinado por el Ejecutivo Nacional.

(9)

Salvo en el caso de que el Ejecutivo Nacional encargare a Jueces la expedición de tales autorizaciones se corre el grave peligro de colocar a funcionarios administrativos en la difícil labor de

resolver diferencias entre partes determinando quien ha de tener razón en las mismas y apreciando para ello pruebas, temas todos que debían ser de la exclusiva competencia del Poder Judicial.

Las causales de desocupación no han sufrido transformación fundamental desde el año 1936, pues siguen siendo la necesidad de ocupar el inmueble para fines de utilidad pública, la necesidad del propietario de ocupar el inmueble por sí mismo o para sus parientes inmediatos, la necesidad de demolición o de reparación del inmueble, el destinar el inquilino el inmueble a usos deshonestos o perturbar la tranquilidad de los vecinos y el cambio de finalidad o sub-arriendo sin la correspondiente previsión en el contrato.

CAPITULO XIV

Régimen de la moneda.— Determinación de las características físicas de la moneda.— Procedimiento para la acuñación de moneda.— La circulación de la moneda.

Régimen de la moneda:

El Código Civil, al regular la forma de extinción de las obligaciones establece como un medio jurídico adecuado tal finalidad el "pago".

Pero dicha norma necesita un complemento para el caso de que los particulares no hubieren convenido en la forma de pago y no se diere cualesquiera de las otras formas de extinción de las mismas obligaciones y que la ley prevé (novación, remisión de la deuda, compensación, confusión, pérdida de la cosa debida, o declaratoria de nulidad).

Y además se requiere dictar ciertas normas relativas a los mismos convenios de los particulares en orden a evitar que se traspasen en dichos convenios los límites del orden público.

El desarrollo económico ha hecho surgir además la moneda como instrumento de cambio, y ello unido a lo anteriormente expuesto, mueve al Estado a dictar la legislación adecuada en orden a regular la circulación de las monedas y a la utilización de las mismas como medio adecuado para el pago.

Por de pronto dada la distribución de competencias que el texto de la constitución establece entre la atribuida a las Municipalidades, a los Estados y al Poder Nacional, el Constituyente ha preferido que sea el Poder Nacional el competente para todo lo que a la moneda se refiere, en consecuencia de lo cual está por completo eliminada la posibilidad de normas de los Estados o de las Municipalidades sobre esta materia.

Y el Poder Nacional, al dictar por intermedio de sus órganos legislativos las normas que han de regir la Moneda en Venezuela, reservó a la Nación, es decir al propio Estado, la acuñación de la moneda, facultó al Ejecutivo Nacional para determinar cuán-

do monedas de oro extranjeras pueden circular legalmente en el país y determinó las características jurídicas de la moneda venezolana.

Debe advertirse que no entramos en nuestro estudio en consideraciones de orden económico, de mucho interés en el estudio de la moneda, pero ajenas al tema de este trabajo.

La moneda, desde el punto de vista estrictamente jurídico plantea un conjunto de problemas que pueden clasificarse así:

a) *Determinación de las características físicas de la moneda:*

El legislador precisa la materia de la cual pueden ser hechas las monedas (oro, plata, níquel) y la proporción en que tales metales entran en las aleaciones correspondientes (ley); determina el tamaño y peso de las mismas y las variantes admisibles dentro de tales pesos y tamaños (tolerancia) y describe las características que en cuanto a dibujos (ribetes con dentelos) bordes (dentados o lisos) efigie (la del Libertador) y leyendas y emblemas (el Escudo Nacional).

Con tales elementos, la uniformidad de la moneda no sufre alteración alguna y por otra parte se facilita la identificación de la moneda legítima evitándose a la vez la difusión de la moneda falsificada.

b) *Procedimiento para la acuñación de la moneda:*

La circulación de la moneda afecta notablemente a la vida económica de los pueblos pues la mayor o menor existencia de la misma en el mercado (circulante) puede influir en forma favorable o desfavorable según las circunstancias del momento. Por eso, no se deja la determinación sobre el momento de la acuñación y la cantidad de moneda a un solo órgano del Estado sino que se hace intervenir a varios para asegurar la mayor prudencia y oportunidad en tan delicadas cuestiones.

Tales órganos, (que al ejercer las referidas funciones actúan como órganos administrativos del Estado, ya que tal como lo hemos venido sosteniendo el carácter de un órgano está determinado por la naturaleza jurídica de la función que en cada caso ejerce y no por su denominación) son: El Ejecutivo Nacional, por órgano del

Ministerio de Hacienda y que como director supremo de la administración pública, le corresponde decidir en que momento se ha de iniciar el procedimiento de acuñación; el Banco Central de Venezuela, que por razones técnicas es el organismo más adecuado para conocer las necesidades del mercado y que debe dictaminar sobre la oportunidad de la medida y posteriormente gestiona la acuñación y pone en circulación la moneda acuñada y el Congreso Nacional, que vista la solicitud que al efecto le transmite el Ejecutivo Nacional y el dictamen del Banco Central, autoriza o no la acuñación.

El Consejo Nacional de Economía puede ser consultado por el Ejecutivo Nacional si así lo considera conveniente, o puede motupropio emitir su opinión sobre el tema.

c) *La circulación de la moneda:*

La moneda legalmente acuñada es puesta en circulación, con las siguientes notas distintivas:

1) Exclusividad: no es lícita la circulación de ninguna moneda no acuñada en la forma de ley, salvo que el Ejecutivo Nacional, en circunstancias de excepción que quedan a su criterio, permita la circulación de moneda de oro extranjera.

2) Obligatoriedad: ninguna persona puede negarse a recibir dentro de los límites del valor liberatorio de cada moneda, la moneda puesta legalmente en circulación so pena de ser debidamente sancionada.

3) Necesidad: en la contabilidad del Fisco Nacional, en la contabilidad de las personas particulares a quienes la ley obligue a llevar libros (Código de Comercio, Ley de Timbre Fiscal y Ley de Impuesto sobre la Renta), en los documentos, memoriales, escritos saientos que se presentaren a Tribunales u otras Oficinas Públicas, siempre deberán utilizarse expresiones de valores en moneda venezolana de circulación legal, pero permitiéndose que para operaciones de cambio internacionales lleven registros especiales en moneda extranjera o se hagan menciones en moneda extranjera, pero siempre expresando, en caso de mención, el equivalente en moneda venezolana y en caso de registros especiales, que el traslado de sus asientos a la contabilidad se haga también en moneda venezolana.

CAPITULO XV

Régimen administrativo en materia de Bancos.— Principios generales.— Basamentos constitucionales.— Tipos de Bancos admitidos en nuestra legislación.— Normas jurídicas aplicables.— Intervención del Estado en la actividad Bancaria.— Organos administrativos relacionados con la actividad Bancaria.— Intervención administrativa en la actividad Bancaria: Etapas: Constitución del Banco; Controles administrativos; Operaciones Bancarias; Funcionamiento del Banco.— Apéndice: La evolución de la Legislación Bancaria en Venezuela.

Régimen administrativo en materia de Bancos:

Principios generales:

Los Bancos son organismos económicos, que en diversas formas y maneras, se ocupan de negociar operaciones de crédito con el dinero y valores que reciben ya sea del Estado o de los particulares.

En consecuencia de ello, los Bancos se pueden subdividir atendiendo a:

- a) El origen del dinero y valores con los cuales negocian.
- b) La forma y procedimientos como negocian con dichos valores y dinero.

Así el dinero y valores pueden provenir de los particulares exclusivamente, del Estado exclusivamente o parte de los particulares y parte del Estado.

Y en cuanto a sus operaciones puede el Banco dedicarse a operaciones a largo plazo, a corto plazo, para fines comerciales, para fines industriales, agrícolas, etc.

Cada una de esas situaciones origina un tipo especial de Banco

que requiere una organización y régimen particular, determinado en parte por las condiciones económicas imperantes, en parte por los acuerdos de los propietarios del Banco y en parte por el Estado.

En efecto, la situación económica existente en un determinado sitio y momento lleva a la creación de aquellos tipos de Bancos que más se adaptan a las necesidades presentes, pero ello siempre en relación inmediata con los intereses y acuerdos de quienes por propia voluntad crean y mantienen el Banco.

Pero, sea cual sea el tipo de Banco, dado el origen de su actividad y las finalidades a que está destinado, no puede menos el Estado de intervenir en una forma u otra la vida del Banco, durante su origen, en su funcionamiento y mientras dure su liquidación. Las repercusiones de los mismos en la vida e intereses de la colectividad son tan elevadas e importantes que más que un derecho, es un deber del Estado intervenir la actividad Bancaria.

Basamentos constitucionales:

Tradicionalmente nuestras Constituciones han atribuído la materia de Bancos, o sea la intervención del Estado en la actividad Bancaria, al Poder Nacional, de lo cual se derivan dos consecuencias: la una que ni los Estados ni las Municipalidades son competentes para nada que con Bancos se relaciona, y la otra que las normas jurídicas sobre Bancos provienen de los órganos del Poder Nacional y tienen vigencia por lo tanto, salvo sus propias disposiciones en contrario, en todo el territorio nacional.

La Legislación Bancaria puede además entenderse como un caso concreto de las limitaciones que autoriza la Constitución, por razones de orden público, a la libertad de comercio de los habitantes de la República.

Tipos de Bancos admitidos en nuestra legislación:

Nuestra legislación, luego de las vicisitudes que luego estudiaremos, admite en la actualidad los siguientes tipos de Bancos:

1) Un Banco Central de Emisión y redescuento creado por el Estado mediante una ley dictada al efecto. (1)

1) Véase la Ley de Banco Central, de 8 de setiembre de 1939, con las reformas que aparecen de la ley publicada en lo de junio de 1943 en la Gaceta Oficial número 21.149.

2) Bancos oficiales, creados por el Estado para finalidades diversas (crédito agrícola y pecuario, fomento de la vivienda desarrollo de la industria, etc.) y que operan con capital y fondos suministrados tanto por el Estado como por los particulares. (2).

3) Bancos privados, constituidos por particulares, con autorización del Estado y que con capital y fondos de origen privado, pueden desarrollar actividades de préstamos, descuentos, redescuentos, anticipos y demás de la práctica bancaria, dentro de las limitaciones de tiempo y otras modalidades que establece la ley. (3).

Normas jurídicas aplicables:

Cualesquiera de los tres tipos de Bancos a que antes hemos hecho referencia, como admitidos por nuestra legislación, está sujeto a dos clases de normas diferentes aunque complementarias:

a) Normas de Derecho Privado, que rigen en los Bancos privados su funcionamiento como Compañías Anónimas y en todo tipo de Banco sus relaciones privadas en las operaciones comerciales lícitas que ejecute.

b) Normas de Derecho Público: que establecen disposiciones que regulan y precisan la intervención administrativa en la actividad bancaria, ya sea en cuanto al funcionamiento mismo del Banco como a determinadas modalidades de las operaciones que ejecute. (4).

Debemos advertir que nuestro estudio se refiere a estas últimas, desde luego que haciendo referencia a las primeras en tanto en cuanto ellas nos sean necesarias.

2) Hasta el presente existen: Banco Agrícola y Pecuario, regido por la ley de nueve de enero de 1959, publicada en la Gaceta Oficial número 582 extra de 5 de febrero de 1959; Banco Industrial de Venezuela, ley de 23 de julio de 1937, en Gaceta Oficial número 19.321 de 23 de julio de 1937 y Banco Obrero regido en la actualidad por el texto reformado en decreto de 13 de julio de 1950, publicado en Gaceta Oficial número 23.278 de 18 de julio de 1950.

3) Véase la Ley de Bancos, reformada en fecha 13 de julio de 1943, Gaceta Oficial número 21.191 de 30 de agosto de 1943 y la Ley de Bancos Hipotecarios Urbanos, de 20 de junio de 1958, en Gaceta Oficial número 25.696 de 30 de junio de 1958. Debe advertirse que tanto la Ley de Banco Central, como la Ley de Bancos son actualmente objeto de estudios tendientes a su reforma. Igual se hizo en 1948 como puede verse de los estudios y proyectos que aparecen publicados en el número 28 de la Revista de Hacienda, Setiembre de 1948.

4) Puede estudiarse esta distinción en forma muy amplia en la reciente obra del Prof. Joaquín Garrigúez "Contratos Bancarios", Madrid. 1958. Véase a tal efecto la "Introducción de dicha obra, pags. 1 a 26.

Intervención del Estado en la actividad bancaria:

Puede decirse que el Estado ejerce dos tipos de controles sobre la actividad bancaria: uno estático, representado en las normas que ha dictado sobre constitución, instalación, funcionamiento y liquidación, y el otro dinámico, representado en la actividad de diversos órganos administrativos que participan activamente en la vida bancaria en la forma y circunstancias que seguidamente estudiaremos. (5).

Órganos administrativos relacionados con la actividad Bancaria:

El régimen administrativo de cada Estado determina específicamente a cuáles de los órganos de la administración pública corresponde la intervención en la vida bancaria. A veces esa es función específica de un determinado organismo, a veces se atribuye tal función a un organismo polifacético, es decir, que tiene atribuidas otras diversas funciones estatales. Otras veces se verifica a través del Banco Central. (6).

Venezuela ha adoptado un sistema intermedio o mixto, pues por una parte el Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de Hacienda, conoce de la materia bancaria en diversos de sus aspectos, por otra hay un organismo específico, la Superintendencia de Bancos, encargada de la vigilancia y control de la actividad Bancaria y por último el Banco Central ejerce determinadas funciones de importancia tanto para la actividad Bancaria en sí como la intervención estatal en la misma. Estudiaremos posteriormente estas facultades.

-
- 5) Constituye un excelente aporte para el estudio de este tema el importante tratado del Dr. Octavio A. Hernández "DERECHO BANCARIO MEXICANO" (2 tomos, México 1956. Edit. Porrúa).
 - 6) Para un estudio comparado de los diversos sistemas bancarios consúltele el libro "SISTEMAS BANCARIOS", del Prof. B. H. Beckhart (Madrid, 1958, Ediciones Aguilar, Biblioteca de Ciencias Sociales). Para estudios particulares de diversos sistemas bancarios extranjeros existe una amplia bibliografía. A manera de ejemplo podremos señalar, sobre el sistema francés, Ferrounieri, Jacques "LES OPERATIONS DE BANQUE" (Paris, 1958, Delloz); sobre el sistema italiano, Grecco, Paolo "DERECHO BANCARIO" (México, 1945, Edi. JUS, traducción de Cervantes Ahumada); sobre el sistema español, Montellá "LEGISLACION BANCARIA ESPAÑOLA", (Barcelona, 1953, Bosh Editorial); sobre el sistema Inglés Sayers, R. S. "LA BANCA MODERNA" (México, 1956, Fondo de Cultura Económica); sobre el sistema mexicano, además de la obra citada de Octavio Hernández, el texto de Rodríguez y Rodríguez, Joaquín "Derecho BANCARIO" (México, 1945, Edit. Porrúa); sobre el sistema belga, "DROIT BANCAIRE", de Corpus Iuris Belgici, (Bruxelles, 1951, Maison Ferdinand Larcier).

Intervención administrativa en la actividad bancaria:

Los órganos administrativos arriba señalados ejercen en su conjunto la función interventora de la administración pública en la actividad bancaria, pero ella está calibrada, por decirlo así, en tres órdenes distintas según el tipo de órgano de que se trata.

El Banco Central, tiene dentro de su campo una intervención de carácter puramente técnica-económica, pues le corresponde conforme a su ley "vigilar y regular el crédito e interés bancarios y promover la liquidez y buen funcionamiento de los Bancos" (7) y para el cabal ejercicio de dicha facultad el Banco Central tiene dos clases de atribuciones: una es la de estar informado del estado de cada Banco y del conjunto de ellos a través de los Balances que deben serle enviados por todos los Bancos luego de su publicación mensual (8), informe que puede complementar recabando del Superintendente de Bancos el suministro de información que pueda encontrarse en poder de este funcionario (9) y la otra la de poner en práctica determinadas medidas que considere aconsejables para la buena marcha de los Bancos, por ejemplo, solicitando del Ejecutivo el aumento de la cuota de encaje mínimo o la rebaja de la misma cuota al límite determinado en la ley (10) y fijando, de acuerdo con el Superintendente, los tipos máximos de interés que los Bancos puedan pagar sobre los distintos depósitos que reciban. (11).

Por la otra el Banco Central desarrolla una labor coordinadora de la actividad de los otros Bancos mediante su Cámara de Compensación (12) que debe funcionar en base a los depósitos de cada Banco en el Banco Central, de cuyos depósitos debe ser necesariamente parte el encaje mínimo legal (13) y por último, está facultado para efectuar con otros Bancos operaciones de descuento y redescuento dentro de ciertas limitaciones legales.

7) Ley de Banco Central, art. 2, numeral 6.

8) Ley de Bancos, Art. 29, parágrafo 3°.

9) Ley de Bancos, Art. 42, parágrafo 2°.

10) Ley de Bancos, Art. 13.

11) Ley de Banco Central, Art. 37, numeral 7°.

12) Ley de Banco Central, Art. 2, numeral 9.

13) Ley de Banco Central, Arts. 47 numeral 1 en relación con Ley de Bancos, artículos 12 y 14.

La Superintendencia tiene en cambio una misión de verdadero y efectivo control, no mediato, como el del Banco Central, sino inmediato sobre la actividad Bancaria.

Las facultades de la Superintendencia de Bancos pueden a su vez clasificarse así:

1) Actuaciones de la Superintendencia como organismo consultivo del Ejecutivo Nacional, por ejemplo, para la autorización de instalación de un Banco, el establecimiento de sus sucursales o agencias, la suspensión o revocatoria de la autorización ejecutiva para el funcionamiento de bancos, la autorización ejecutiva para la ejecución de operaciones de fideicomiso, etc.

En todos esos casos, el dictamen de la Superintendencia es necesario, pero no vinculante, es decir, que el Ejecutivo Nacional está obligado a oír dicho informe pero puede seguir o no sus recomendaciones o sugerencias.

2) Actuaciones autónomas de la Superintendencia: En otras materias, la Superintendencia de Bancos, actúa bajo su exclusiva responsabilidad correspondiéndole tomar medidas relacionadas con la actividad Bancaria, por ejemplo, cuando señala la forma y especificaciones que deben contener los Balances mensuales de los Bancos, cuando autoriza prórrogas para los lapsos de publicación de tales balances, y en general cuando inspecciona, vigila o fiscaliza la actividad de cada Banco, al menos una vez en cada año, en cuya labor, de encontrar infracciones puede llegar a imponer multas, en decisión apelable ante el Ministro de Hacienda.

Ahora bien, para facilitar la labor del Superintendente de Bancos, el legislador le ha dado específicamente, con respecto a los Bancos, las mismas atribuciones que con relación a sus compañías tienen los Comisarios, en consecuencia de lo cual tienen acceso de la correspondencia y documentación de cada Banco, pueden convocar asambleas de accionistas al exigirlo el décimo del capital social, etc.

En todo caso, el Superintendente de Bancos debe mantener permanente noticia suficiente sobre la situación bancaria del país para informar al Ejecutivo Nacional, al menos anualmente y siempre cuando lo exija el Ministro de Hacienda y para dar informes y datos al Directorio del Banco Central, si éste lo pide y el propio Superintendente lo considera necesario.

El Superintendente por último, debe mantenerse en contacto permanente con los representantes de todos los Bancos en el Consejo Bancario Nacional y participar en las deliberaciones que dicho Consejo realiza sobre la situación económica y bancaria del país, las sugerencias que dichas situaciones recomienden, la práctica bancaria, etc.

El Ejecutivo Nacional por su parte, tiene relación inmediata con la actividad bancaria en cuatro situaciones diversas:

1) Autorizando el funcionamiento de Bancos y sus agencias y sucursales, y suspendiendo o revocando dicha autorización.

2) Autorizando a los Bancos para ejecutar operaciones especiales, por ejemplo las de fideicomisos.

3) Fijando determinadas modalidades de ciertas operaciones Bancarias: por ejemplo plazos, sumas, tipos de interés y modos de inversión de las cuentas de ahorro, manejo de los fondos entregados en fideicomiso, aumento o disminución del encaje mínimo, etc.

4) Interviniendo en el caso de que exista peligro o perjuicio para el público o para un determinado Banco, tomando medidas en resguardo del interés público en el caso de que se presentare una situación difícil para determinado Banco y autorizando o no la rebaja del capital de un Banco cuando así lo soliciten sus accionistas.

En términos generales, en el ejercicio de estas facultades el Ejecutivo, debe en unos casos y puede en otros, asesorarse con el criterio, tanto del Banco Central, como del Consejo Bancario, y de la Superintendencia de Bancos.

Pero, hay que advertir que, es clara disposición legal que, en resguardo del orden público y de los intereses generales de la Nación, el Ejecutivo Nacional está autorizado para dictar reglamentaciones generales o particulares de cuantas operaciones estén comprendidas en las actividades bancarias.

Límites de este estudio:

Hechas las anteriores consideraciones debemos advertir que, este estudio, conforme viene siendo desarrollado, se referirá adelante a la consideración de aquellas normas administrativas que se refieren al funcionamiento de los Bancos Privados, sin entrar en estudiar ni los Bancos Oficiales ni el Banco Central, por escapar ello a las finalidades antes propuestas.

Constitución del Banco:

En la constitución de un Banco existen dos etapas complementarias; la primera es el cumplimiento, por parte de los promotores, de las normas relativas a la instalación del mismo como compañía anónima. Y la segunda es la obtención, una vez constituida la compañía anónima, de la autorización del Ejecutivo Nacional para actuar como Banco.

En cuanto a la primera etapa, o sea el conjunto de las diligencias y formalidades necesarias para la constitución de la compañía anónima, debe advertirse que no solamente se aplican al caso las normas pertinentes del Código de Comercio en lo relativo a sociedad anónima sino que además la propia legislación bancaria exige algunos requisitos y formalidades particulares que tienen carácter esencial y que en el derecho comparado son más o menos idénticos.

De ellas las más importantes se refieren al capital mínimo pagado, al número de accionistas y a la exigencia de que las personas que se encuentran dirigiendo el Banco en carácter de administradores del mismo no pueden tener entre sí determinadas relaciones de parentesco.

Por otra parte las acciones de la compañía anónima deben ser nominativas y no al portador. Esta es norma generalizada en el Derecho Comparado.

No basta pues a la compañía anónima que pretenda funcionar como Banco reunir los requisitos exigidos por el Código de Comercio sino que debe obedecer las exigencias de la Legislación administrativa sobre Bancos.

Ahora bien, el hecho de estar constituida una compañía anónima en cuyos estatutos se señale como objeto principal el desarrollo de actividades bancarias y que esta compañía hubiere dado cumplimiento a las exigencias de la ley en materia bancaria no permite considerarla como Banco. Para eso requiere que, luego de cumplidos los requisitos antes dichos, que el Ejecutivo Nacional determine, previa solicitud de los interesados y en consideración a las condiciones económicas del país, si autoriza o no el establecimiento del Banco.

El Ejecutivo debe antes de resolver, oír a tal efecto la opinión de la Superintendencia de Bancos (en el Proyecto de Reforma Bancaria de 1948 se indicó que esta opinión debería ser emitida también por el Banco Central).

La resolución del Ejecutivo no necesita ser motivada. La autorización acordada está sujeta a revocatoria o suspensión cuando lo solicite la Superintendencia de Bancos y lo acuerde, entonces en resolución motivada, el Ejecutivo Nacional.

La ley no consagra apelación contra esta resolución del Ejecutivo y por lo tanto conforme a la Jurisprudencia de la Corte Federal, la falta de disposición expresa que acuerde la apelación impide que la pueda oír dicho organismo.

Controles Administrativos:

Siendo así que no nos corresponde estudiar las normas de derecho común que pueden regir el funcionamiento de los bancos en sus relaciones con sus clientes, estudiaremos si las disposiciones administrativas que existen sobre el funcionamiento de los Bancos en general.

Los controles administrativos sobre el funcionamiento del banco; pueden dividirse en dos grandes clases: la primera formada por aquellas normas de carácter administrativo que el banco debe acatar, cualesquiera que sean las condiciones en que se encuentre y la segunda por aquellas disposiciones que pueden ser o no dictadas por los organismos a los que la ley atribuye dicha competencia como por ejemplo, el Ejecutivo Nacional, el Banco Central o la Superintendencia de Bancos.

Operaciones Bancarias:

En cuanto a la primera, se refiere a la ley primordialmente al control de las operaciones que el banco puede realizar, atendiendo para ello a las diferentes circunstancias o modalidades que pueden suscitarse en torno a dichas operaciones. Dichas circunstancias o modalidades que la ley toma en cuenta para facultar o no al Banco a realizar una operación son las siguientes: En primer lugar, el plazo. La ley no autoriza operaciones de préstamo, a plazos mayores de dos años salvo para los Bancos Hipotecarios cuyo plazo llega a 20 años, y de descuentos, redescuentos y anticipos a un plazo mayor de un año, salvo que se trate de inversiones en títulos, certificados o bonos de deuda pública nacional, cuyos valores pueden ser adquiridos y conservados por los Bancos hasta el día de su vencimiento o de su amortización.

La naturaleza de tal disposición debe buscarse sin duda alguna en que el legislador pretende conservar la liquidez del Banco en cuanto se refiere a la disponibilidad de que puede gozar para hacer frente a las exigencias de los depositantes sobre las cantidades de dinero que hubieren consignado.

La estructura bancaria nacional no hipotecaria está hecha en base a la movilización rápida de los depósitos bancarios y permitir operaciones de préstamos, descuentos, redescuentos o anticipos a plazos mayores de los fijados haría alterar el espíritu y la forma como dicha organización funciona en la actualidad. Queda a salvo desde luego la situación de aquellos Bancos como los Hipotecarios que mediante una estructura peculiar puedan hacer operaciones a plazo mayor.

La segunda limitación legal en cuanto a las operaciones bancarias se refiere a la persona del cocontratante. Por de pronto los directores, gerentes o secretarios de bancos no pueden pactar préstamos, descuentos, redescuentos o anticipos con su propio Banco.

Ello es tanto más evidente cuanto que se trata de evitar que manejando el Banco fondos de las personas depositantes y estando confiado el manejo y administración de esos fondos a los directores del Banco pueden ellos utilizarlos para provecho personal en detrimento de los legítimos intereses de los depositantes y de los accionistas del Banco.

La ley prohíbe además, que los funcionarios de la Superintendencia de Bancos puedan recibir préstamos, descuentos o anticipos de parte de los bancos. Esta disposición legal requiere un examen detenido en cuanto que para dichas personas o se prohíben en absoluto todas las operaciones citadas que el banco puede realizar con cualesquiera otras personas.

La razón legal es evidente pues estando la vigilancia e inspección de los bancos confiada al Superintendente y a las personas de su dependencia correría grave peligro el ejercicio correcto de las facultades legales referidas si pudiese el Banco negociar con esas personas sobre todo en los casos en que llegada la época del vencimiento de la obligación el deudor no cumpliera o no estuviere en condiciones de cumplir.

Por último y salvo el caso de que el cocontratante no ofreciere una garantía especial el Banco (que no fuese Hipotecario) no puede realizar ninguna operación si dicho cocontratante no ha consig-

nado en el Banco su balance o estado financiero que hubiere suscrito el propio interesado y que estuviere formulado a lo más con un año de anticipación. En esa forma el Banco conoce previamente la situación financiera de la persona con quien contrata se encuentra que aparece en su balance.

Debe advertirse que esta circunstancia se exige exclusivamente en el caso de que no existiere el ofrecimiento por parte del cocontratante de una garantía especial pues existiendo la garantía la condición financiera del interesado pasaría ya a un segundo lugar en cuanto que en todo caso la garantía respondería suficientemente en las obligaciones que tuviere con el Banco.

La tercera limitación legal se refiere al monto de la operación. Hay dos limitaciones: una en cuanto al total de las operaciones que el Banco puede realizar fijado en los Bancos de Depósito en cantidad que equivalga seis veces al capital pagado más los fondos de reserva y garantía, salvo las excepciones de ley y en los Bancos Hipotecarios limitando la cantidad total de cédulas hipotecarias a 20 veces el capital pagado más las reservas y la segunda limitación es en cuanto al monto de la operación que pueda ser ejecutada alguna persona y que está limitada al 10% del capital pagado y fondos de reserva del Banco de depósito y 20% en los Bancos Hipotecarios salvo también las excepciones establecidas por la ley para casos particulares de préstamos al Estado o adquisición de títulos de la deuda pública o de préstamos garantizados totalmente con títulos de deuda pública.

Esta limitación puede ser considerada como una razón importante para determinar el por qué los Bancos tienen marcado interés en aumento su capital para aumentar así la posibilidad del límite de operaciones individuales y el conjunto mismo de operaciones que el Banco esté en condiciones de realizar.

La siguiente limitación se establece en cuanto a la garantía. Por de pronto se prohíbe que en garantía de una operación con un banco sean dadas acciones de ese propio Banco. En los Bancos Hipotecarios la garantía de la operación debe ser hipotecaria, casi siempre de 1er. grado o pecularia con ciertas restricciones. Esta norma es tradicional en nuestro derecho nacional, a través de la evolución del Derecho Venezolano en materia bancaria además salvo que el interesado presente un balance, como ya lo hemos explicado antes, la operación debe estar respaldada por una garantía especial.

La última de las limitaciones que en cuanto a las operaciones bancarias establece la ley, se refiere a la materia de la operación. Por de pronto el Banco tiene prohibición de adquirir bienes inmuebles, salvo para sus propias oficinas y sus almacenes de depósito y con excepción de aquellos que en razón de liquidación de préstamos y por otras obligaciones se hubieren obligado a adquirir previo el cumplimiento de determinadas formalidades.

En segundo lugar, la ley prohíbe al Banco tener invertida por cuenta propia en moneda o en valores extranjeros una cantidad mayor de un determinado porcentaje de su capital pagado y fondos de reserva.

Y por último el Banco tiene prohibido recibir depósitos en monedas extranjeras en una cantidad mayor del 5% total de sus depósitos en moneda nacional.

Los Bancos Hipotecarios tienen otras prohibiciones derivadas de su propia naturaleza.

Funcionamiento de Bancos:

Además de las prohibiciones y limitaciones establecidas en cuanto a las operaciones mismas del banco, la ley ha querido también fijar un minimum de condiciones de funcionamiento en resguardo de los intereses del orden público y del patrimonio de las personas interesadas en el funcionamiento bancario.

Las normas más importantes en esta materia son las relativas al funcionamiento de los sistemas de cuentas que deben ser liquidadas y cerradas los días 30 de Junio y 31 de Diciembre de cada año con el objeto de que en tales oportunidades se de a la publicidad un estado pormenorizado de las cuentas de ganancias y pérdidas correspondientes al respectivo ejercicio semestral.

Además la ley obliga a los bancos a publicar dentro de los quince días siguientes al último de cada mes, en un diario de reconocida circulación en la localidad de su asiento principal, un balance o estado de sus negocios con las especificaciones que a tal efecto señale la autoridad administrativa. Esa norma que primitivamente en nuestro derecho bancario se estableció exclusivamente para los bancos de emisión, se ha extendido provechosamente a todos los bancos privados permitidos por el sistema actual legislativo venezolano y tiene como inmediata ventaja el conocimiento por parte del público de las condiciones en que cada banco se encuentre y que apare-

cen determinadas en su correspondiente balance. Además, copia de estos balances deben enviarse a la autoridad administrativa para su debido análisis y del cual se deducirá el estado financiero del banco advirtiéndose además que la autoridad administrativa para mayor seguridad está en posibilidad de poder comprobar, a través de sus fiscales y delgados, la veracidad de las afirmaciones que se encuentren contenidas en los balances publicados en los estados de ganancias y pérdidas que aparezcan cada seis meses en la prensa.

APENDICE :

La evolución de la legislación bancaria en Venezuela (14)

La primera norma que se encuentra en nuestra Legislación en materia bancaria es la Constitución Nacional de 1830 que atribuyó al Congreso establecer un banco nacional. El Congreso hizo uso de esa facultad en la ley de fecha 17 de Mayo de 1841, que acuerda el establecimiento de tal banco nacional atendiendo a una representación hecha al Congreso de la República por varios ciudadanos particulares.

Este banco fue organizado en forma mixta, es decir, suscribiendo el Estado (Hacienda Pública) una quinta parte de las acciones, los cuatro fundadores del Banco la mitad de las acciones restantes y el resto por el público.

El Poder Ejecutivo se reservó la designación de una persona para que en unión de los cuatro fundadores solicitantes constituyeran el cuerpo de directores del Banco y tuvieran a su cargo la dirección y manejo de todos sus negocios con facultad para dictar los reglamentos convenientes para la administración, los cuales quedaban sometidos a la aprobación del Poder Ejecutivo.

El Banco estaba facultado para emitir billetes siempre y cuando tuviere en caja el duplo del capital emitido, pero los billetes no eran de circulación obligatoria, aunque se debían admitir en las oficinas públicas para el pago de impuesto, contribuciones y acreencias nacionales, salvo disposición en contrario del Poder Ejecutivo con el consentimiento del Consejo de Gobierno.

El Banco tendría el carácter de agente de la Tesorería Nacional y las acciones que intentare contra los deudores del mismo se ventilarían por el procedimiento de aquellos juicios de los cuales fuere parte la Hacienda Pública.

14) El texto de las diferentes leyes citadas en esta parte puede obtenerse en la "Recopilación de Leyes y Decretos reglamentarios de Venezuela, Tomo 2".

El Estado se comprometió a que durante un lapso de 15 años cualquier concesión hecha a otro banco se consideraría de derecho otorgada al Banco Nacional.

Nueve años más tarde, en virtud de ley de 23 de Marzo de 1850 el Congreso derogó la ley creadora del Banco Nacional por considerar que dicho Banco no había llenado debidamente los objetos con que se estableció.

En fecha 9 de julio de 1860 el Congreso autorizó el libre establecimiento de bancos de depósitos, giros y descuentos y sin otras formalidades que las prescritas en las leyes mercantiles para el establecimiento de casas de comercio en general.

Solamente quedarían sujetos a las disposiciones de dicha ley aquellos Bancos que se establecieren para emitir billetes a la vista y al portador.

La Administración Pública no se reservó la facultad de autorizar el funcionamiento de los bancos de circulación, pero les obligaba a consignar en la Secretaría de Hacienda su acta de instalación y la indicación de las características fundamentales de su funcionamiento, así como también les exige publicidad de sus balances, de sus actas de juntas generales y la transmisión obligatoria a la Secretaría de Hacienda de cualquier noticia sobre las alteraciones que se hicieren en el respectivo reglamento.

Los Bancos establecidos por sociedades anónimas tenían además la obligación de crear un fondo de reserva para casos adversos. El cupo de emisión de billetes estaba determinado por el duplo del capital efectivo enterado en caja.

Estaba prohibido a los bancos (Artículo 7) prestar cantidad alguna con garantía de sus propias acciones, así como también pagar dividendos con utilidades que no se hubieren hecho efectivas.

El decreto de 4 de Julio de 1864 mantuvo la norma de la ley anterior sobre establecimiento libre de bancos de giros, depósitos y descuentos y sin más formalidades que las previstas en el Código de Comercio para el establecimiento de casas de comercio en general y el establecimiento de bancos de circulación, sujetos a las disposiciones de la ley. El texto de este decreto es aproximadamente el mismo de la ley antes citada.

Posteriormente en decreto de 10 de Junio de 1861, el Congreso de la República autorizó al Poder Ejecutivo para conceder "carta patente" a una o más asociaciones por acciones siempre que tuvieran

un capital no menor de 4 millones de pesos: tal patente autorizaba para emitir billetes a la vista y a plazos; y realizar las demás operaciones de banco que consideraren convenientes sin la intervención ni fiscalización del Gobierno.

En 1877, 6 de Diciembre, el Presidente de la República dictó un decreto por el cual se ordenó al Banco de Caracas hacer un apartado que se pondría a disposición de la próxima Legislatura Nacional a fin de que se pudiera dictar una ley que previera el establecimiento inmediato de un banco de crédito territorial que atendiera al bienestar y desarrollo de la agricultura, de la cría y de las "demás industrias" pero la Legislatura del año siguiente no creó dicho banco de crédito territorial y hasta la ley de 28 de Mayo de 1898 el Congreso no decretó la creación de un instituto de crédito territorial con el objeto de hacer préstamos con garantía de inmuebles situados en el territorio del país.

El 6 de Junio de 1894, el Congreso decretó una ley en la cual se autorizaba el establecimiento de bancos de crédito hipotecario para efectuar préstamos sobre hipotecas de propiedad inmueble, siempre y cuando se encontraren en el territorio de la República y sus títulos estuvieren debidamente registrados, pero esta ley y el decreto a que hemos hecho referencia anteriormente del 1864 fueron derogados por la ley de bancos del 7 de Mayo de 1895 que es la que empieza a organizar fundamentalmente en el país la legislación bancaria.

Esta ley estableció diferencia entre los bancos de depósitos, préstamos, giros y descuentos, los bancos de crédito hipotecario y los bancos de circulación o emisión.

La ley no establece una determinada forma para el establecimiento de los bancos antes citados, indicando que podrían fundarse por una sola persona o compañía en nombre colectivo, compañía en comandita simple o por acciones y por compañías anónimas. Específicamente esta ley determina que los bancos de depósitos, giros, préstamos y descuentos se podían constituir libremente como cualquier otro establecimiento de comercio y que los bancos de circulación o emisión deberían ajustarse en un todo para su funcionamiento a las disposiciones de la ley.

Sin embargo, el Artículo 23 determina que para que el banco pudiera instalarse legalmente debería después de formuladas las documentaciones correspondientes para el sistema de instalación

que hubiere adoptado y los demás documentos exigidos por la Ley presentarlos ante el Ejecutivo Nacional para que si luego de examinar los documentos enumerados se encontraren conforme a la ley, ordenara la expedición de una patente de banco firmada y refrendada por el Ministro de Fomento y que debería registrarse en el Juzgado de Comercio.

El establecimiento de sucursales quedaba sujeto al simple aviso al Ejecutivo Nacional a través del Ministerio de Fomento.

Solamente los bancos de circulación y los bancos de crédito hipotecario estaban obligados a publicar quincenalmente por la prensa el balance extractado de sus libros, como las actas de juntas generales que también debían ser transmitidas al Ministerio de Fomento junto con las alteraciones que se hicieren en los reglamentos y estatutos, los cuales quedaban sujetos a la aprobación o improbación por parte del Gobierno.

Estos mismos tipos de bancos de circulación y de crédito hipotecario tendrían la obligación de formar un fondo de reserva, fondo de reserva de la garantía que en el caso de los bancos de emisión debía constituirse para garantizar el monto de los billetes emitidos.

El Ejecutivo Nacional estaba autorizado para nombrar un fiscal para cada banco de emisión o de crédito hipotecario. Esta ley fue reglamentada por decreto de fecha 15 de Octubre de 1895 en el cual solamente se establecen algunas características que debía llenar el documento de constitución de los bancos de emisión en el caso de que lo fueren por compañías anónimas así como las formas como se expediría la respectiva patente, página 546.

Esta ley fue reformada por la del 27 de Mayo de 1896, en la cual se mantiene el mismo principio de que el Estado no intervenga en el caso de los bancos de descuentos, depósitos y giros sino sometiéndolos exclusivamente a los normas de Derecho privado y creando alguna norma para el caso de los bancos de circulación y los bancos hipotecarios.

Los bancos estaban obligados por el Artículo 14 a publicar mensualmente un estado de sus operaciones hipotecarias y de las cédulas que hubieren emitido, de las amortizaciones ordinarias y extraordinarias y el cual debía ser comprobado por los empleados fiscales que el Gobierno nombraría al efecto.

La siguiente ley tiene fecha 16 de Abril de 1903, y contiene algunas reformas con respecto a la legislación bancaria hasta ese

momento vigente. La reforma más importante es la disposición por lo cual la emisión de billetes se reduce a un solo banco de circulación denominado Banco Nacional de Venezuela creado por la ley, con asiento en la capital de la República y con acciones en parte propiedad del Gobierno Nacional y en parte propiedad de los bancos de Venezuela, Caracas y Maracaibo, y los capitalistas extranjeros y nacionales. La obligación de publicidad se extendió a todos los bancos, Artículo 39, y se reservó el Ejecutivo la facultad de revisar conforme a la ley anterior de 1895 si los documentos producidos estaban o no conformes a la ley.

Este control se verificaba exigiendo al banco la presentación de la patente que solamente expediría el Ministerio de Fomento una vez comprobado el cumplimiento de todos los requisitos legales.

El funcionamiento de los bancos de depósitos, descuentos y giros y préstamos solamente estaba sujeto a las disposiciones del Código de Comercio, una vez cumplidos los requisitos legales de instalación. Los bancos de créditos hipotecarios estaban regulados en cuanto a las operaciones que pudieren realizar, la forma de garantizarlas, la manera de cobrar las deudas que se tuvieran para con ellos, etc.

La ley del 25 de Junio de 1910, transforma el sistema de la ley anterior, remitiendo únicamente la existencia de bancos de depósitos, giros, préstamos y descuentos y de bancos de circulación y facultando a ambos tipos de bancos para efectuar préstamos hipotecarios con sujeción a las formalidades establecidas en los Códigos Nacionales.

Se suprimió el requisito de la ley anterior de que solamente el Banco Nacional pudiese emitir billetes y en consecuencia cualquier banco que se constituyere a tal efecto pudiese hacerlo siempre que tuviere la correspondiente autorización de parte del Ejecutivo Federal.

La siguiente ley de fecha 9 de Noviembre de 1911 determina de nuevo que la emisión de billetes solamente sería posible a través de un banco de circulación denominado Banco Nacional de Venezuela con asiento en la capital de la República y con capital en parte suscrito por particulares.

Los otros tipos de bancos específicamente dice la ley son de libre establecimiento y su funcionamiento sería regido con las formalidades que establece el Código de Comercio para los estable-

cimientos mercantiles en general, pudiendo constituirse como cualquier otro establecimiento de comercio por una sola persona, por compañía en nombre colectivo por comandita simple o por acciones y compañías anónimas.

Esta Ley previó la posibilidad de que el Gobierno Nacional pudiese establecer o contratar el establecimiento de un banco de crédito territorial para efectuar operaciones de préstamos a interés con garantía de hipoteca sobre fincas urbanas o rurales y empresas industriales de la República.

En 1913, ley de 26 de Julio, el Legislador vuelve al sistema de la libertad del establecimiento de bancos de circulación con el solo requisito de que el Ejecutivo Nacional autorizare expresamente su funcionamiento y de la libertad para el establecimiento de bancos de depósitos, préstamos, giros y descuentos y demás formalidades que las establecidas en el Código de Comercio y permite la creación de bancos hipotecarios y territoriales de acuerdo con leyes especiales.

En la ley del 27 de Junio de 1918, se establece la existencia de un solo tipo de bancos, pero que podrían ser autorizados para emitir billetes de curso libre y con la suficiente seguridad siempre que el Ejecutivo Nacional lo determinare.

La ley establece el principio de que la facultad de autorizar la emisión de billetes de curso libre es privativa de la Nación.

La ley se ocupa fundamentalmente de detallar las exigencias y requisitos legales que debían llenar los bancos de emisión en cuanto a la publicidad de sus operaciones y en cuanto a las condiciones técnicas para la emisión de los billetes. La ley parece informada exclusivamente por el deseo de que el Estado controle y vigile al banco en tanto cuando efectúe actividades de emisión y no en cuanto a las otras operaciones comerciales.

En la ley del 19 de Junio de 1926, aparte de ejecutar libremente en Venezuela sin más formalidades que las prescritas en el Código de Comercio para las operaciones mercantiles en general, regula el establecimiento de aquellas instituciones denominadas bancos que se dediquen exclusivamente a esas operaciones que acabaran de determinarse, el principio de que ningún banco podía funcionar sin un permiso especial del Ejecutivo Nacional para obtener del Ministerio de Fomento una solicitud acompañando los documentos requeridos para funcionar legalmente.

El Ejecutivo Nacional debería comprobar si la solicitud de documentos hubieren cumplido todas las disposiciones legales y en cuyo caso el Ministerio de Fomento extendería la autorización solicitada.

La ley obliga a los bancos a participar al Ministerio de Fomento el número de agencias establecidas o sucursales fundadas y la publicación por la prensa aparte de la remisión al Ministerio de un balance de cuentas mensuales donde se especifiquen los elementos del activo y pasivo en la forma indicada en la ley.

El Ejecutivo Federal, Artículo 10, estaba autorizado para suspender o revocar la autorización acordada a un banco de comercio para su funcionamiento mediante resolución motivada y aprobada en Consejo de Ministros cuando se comprobare que el banco ejecutare operaciones ilícitas o que hubiere infringido la ley.

La ley prevé también la posibilidad de que hubiere establecimientos que sin ser bancos recibieren habitualmente préstamos y para ello deberían obtener una autorización especial del Ejecutivo Federal.

Ahora bien, en orden a la emisión de billetes, la ley establece que siendo la facultad de autorizar su emisión privativa de la Nación podría autorizarse a los bancos o en principio a las compañías nacionales que llenaren las condiciones exigidas por la ley.

De esta ley en adelante el Ejecutivo Federal asume la facultad de establecer la vigilancia de las operaciones de los bancos de emisión y también de los de comercio. Recuérdese que hasta el presente el Ejecutivo solamente tiene la facultad de revisión con respecto a los bancos de emisión.

En la ley del 1º de Julio de 1935, derogatoria de la anterior, manteniendo el principio de la libertad de operaciones de giros, préstamos, importación y exportación de oro monedas o en barras, transferencia de fondos, de documentos, establece que tales actividades puedan limitarse por razones de orden público facultado al Ejecutivo a dictar una reglamentación especial a que han de someterse dichas operaciones cuando así lo requiera el referido orden público. De resto la legislación bancaria permanece más o menos parecida a la anterior en el sentido de que los bancos de comercio deberían obtener un permiso del Ejecutivo Nacional para poder funcionar como tales y que la emisión de billetes no podría efec-

tuarse por los bancos sin previa autorización por parte del Ejecutivo Nacional y de que el Ejecutivo Federal tenía la facultad de vigilar las operaciones de bancos de emisión y de comercio por medio de fiscales ad hoc.

En 20 de Julio de 1936, el Congreso dicta una nueva ley de bancos en la cual se mantiene el principio de que el orden público, pueda limitarse conforme a las reglamentaciones especiales que al efecto dice el Ejecutivo Federal, la libertad de comercio para realizar operaciones de giros, préstamos, importación y exportación de oro, transferencias de fondos, de descuentos, etc., en la forma determinada en el Código de Comercio.

Se mantiene la necesidad de los bancos de comercio de obtener un permiso especial del Ejecutivo Nacional para funcionar, la publicidad de las operaciones de los bancos a través de la remisión de informes periódicos al Ministerio de Fomento, y de publicación de balances mensuales, la necesidad de autorización especial por parte del Ejecutivo Federal para la emisión de billetes, control del Estado sobre la emisión de los billetes determinando las normas que habrían de regirla, la fiscalización por parte del Ejecutivo Federal de las actividades bancarias, el establecimiento de limitaciones en cuanto al monto del capital en relación con las operaciones del banco así como la posibilidad para organizaciones no bancarias de otorgar préstamos y recibir depósitos de dinero.

Ahora bien, la creación del Banco Central de Venezuela obligó a la reforma legislativa del 24 de Enero de 1940 en cuya ley se encuentran los principios generales que han de informar la legislación bancaria nacional de allí en adelante.

En efecto, en ley de 8 de Setiembre de 1939 se creó el Banco Central de Venezuela en forma de compañía anónima con domicilio en la ciudad de Caracas y con la facultad de centralizar la emisión de billetes, regular la circulación monetaria, establecer sistemas de descuentos, centralizar la reserva monetaria del país, vigilar y regular el comercio de oro, vigilar el valor de la unidad monetaria, y regular el crédito de interés bancario y promover la nitidez y buen funcionamiento de los bancos de la República, pedir al Ejecutivo Federal el ejercicio de la facultad de regular el encaje mínimo de los bancos como agente financiero del Gobierno Nacional, actuar como cámara de compensación de los bancos y efectuar operaciones bancarias que no sean incompatibles con su naturaleza de banco central y con las limitaciones de la ley.

Esta importantísima reforma en la legislación bancaria nacional determinó la reforma legislativa citada el 24 de Enero de 1940.

Esta reforma en su punto fundamental establece lo siguiente: 1) la existencia exclusivamente de bancos de comercio y la eliminación de los bancos de emisión 2) El apareamiento de un organismo administrativo denominado Superintendencia de Bancos con el objeto de que ejerciera las facultades de inspección que fueren necesarias sobre las actividades bancarias para poder informar al Ministerio de Hacienda y con el derecho de asistir a las reuniones de junta directiva y de asambleas en los bancos por sí o por medio de representantes de su dependencia con voz pero sin voto.

Además de ello la ley creó el Consejo Bancario Nacional integrado por representantes de cada uno de los bancos que funcionen en el país y por el Superintendente de Bancos como cuerpo consultivo del Ejecutivo Nacional y organismo de estudios de la actuación bancaria y económica del país.

Además la ley por primera vez entró a determinar las condiciones sobre el funcionamiento interno de los bancos de comercio en cuanto a la fecha de cierre y en cuanto a una serie de detalles de los cuales hicimos alusión separadamente.

Así mismo la libertad de operaciones bancarias hasta ese momento existentes quedó limitada por una serie de prohibiciones por diferentes causas y cuya numeración estableció la ley.

Así mismo el Ejecutivo Nacional quedaba autorizado para facultar a los bancos en orden a actuar como administradores o mandatarios de bienes ajenos y desempeñar funciones de fideicomiso. Es importante destacar que esta ley prohibió a los bancos el poseer bienes inmuebles salvo para sus oficinas.

En fecha 22 de Julio de 1941, una reforma parcial a la ley facultó a los bancos para en casos excepcionales adquirir bienes inmuebles siempre y cuando informaran a la Superintendencia y no conservaran las propiedades por más de 5 años.

El 25 de Agosto de 1943, una reforma a la ley de bancos modificatoria del principio sobre las propiedades de inmuebles determinó el fin del proceso que hemos venido señalando.

El 20 de junio de 1958 la ley autorizó de nuevo el funcionamiento de Bancos Hipotecarios.

De allí en adelante no ha habido hasta el presente ninguna otra reforma a pesar de que se han hecho y se hacen varios estudios en torno a la misma.

CAPITULO XVI

Empresas de Seguros.— Introducción.— Diferentes normas sobre seguros.— Aspectos de la inspección y vigilancia estatal.— Instalación de la Empresa Aseguradora. Funcionamiento de la Empresa Aseguradora. —Cesación de las actividades de una Empresa Aseguradora. Los agentes de seguros. Organismos administrativos en materia de seguros.

Inspección y vigilancia de las empresas de seguros:

Introducción:

El "Seguro" como institución jurídica y económica tiene dentro de la vida moderna una importancia extraordinaria, a pesar de que en muchos países (como en el nuestro) no ha alcanzado todavía un grado de desarrollo acorde con sus posibilidades técnicas.

La tranquilidad de las personas y la estabilidad de las empresas descansa en el seguro que sin evitar el riesgo, pues tal sería imposible, lo previene y compensa con una indemnización.

Todo ello motiva que el Estado deba contemplar atentamente no sólo la institución jurídica en sí, en cuanto a las normas que la regulan, sino la actividad aseguradora, en orden a proporcionar a los asegurados, (que son el público o sean los ciudadanos, los habitantes del territorio del Estado) un máximo de confianza en los organismos públicos y privados a los cuales acudan en solicitud de pólizas cubertoras de los diferentes riesgos que pueden ser asegurados.

No debe por lo tanto confundirse la ratio-iuris de la norma legislativa sobre control administrativo de los Bancos con la que se refiere a la institución que ahora estudiamos: en el primer caso

el Estado regula el negocio bancario, no por importarle el negocio en sí, o sea el buen o mal éxito de un descuento, o de otra operación bancaria, sino porque el dinero que en ese negocio se utiliza proviene de depositantes diversos que han confiado al Banco sus capitales grandes o pequeños pero igualmente respetables. En cambio en el segundo caso, el Estado regula el negocio de seguros porque precisamente le interesa el buen éxito de dicho negocio en cuanto que el ciudadano aspira a que lo que el seguro le ofrece le sea cumplido si él cumple y debe procurarse que esa aspiración no se vea defraudada.

Diferentes normas sobre seguros:

Hay que distinguir cuidadosamente a los efectos de este estudio, los diferentes tipos de normas jurídicas que se refieren al seguro pues aunque pertenecen a distintas ramas del Derecho, guardan entre sí una íntima relación que no puede dejar de tomarse en cuenta. Tales normas son:

a) Las normas de carácter supletorio para los contratos de seguros y que por lo tanto pueden ser alteradas e incluso suprimidas por convenio de las partes.

b) Las normas de derecho privado, pero de orden público, es decir, que no queda al arbitrio de las partes formular ninguna estipulación contraria a ellas.

c) Las normas administrativas que regulan la forma y oportunidades en que el Estado inspecciona y vigila la actividad de seguros.

Los dos primeros tipos de normas pertenecen tanto al Derecho Privado en su rama mercantil, como al Derecho Internacional Privado. El tercero, como lo hemos ya apuntado, corresponde al Derecho Público Administrativo.

Sin embargo hay que advertir que las normas administrativas deben encausar hacia sus verdaderos fines a las normas mercantilistas y que ambas deben acatar y adaptarse a las normas del Derecho Internacional Privado.

Aspectos de la inspección y vigilancia estatal:

No ha sido uniforme la doctrina sobre la necesidad de que el Estado inspeccione y vigile la actividad de seguros, e incluso se llegaron a concebir los seguros (como es el espíritu de nuestro Có-

digo de Comercio), en forma de actividad netamente privada, sujeta exclusivamente a las disposiciones del Código que le fueron aplicables, como cualquier otro contrato, y a los convenios de las partes.

Ha triunfado sin embargo la tesis, hoy universal, de la necesidad de que el Estado, en una u otra forma, procure ejercer no un control, ni tampoco un monopolio, sino una adecuada vigilancia para que la actividad aseguradora no defraude al asegurado.

Ello nada tiene que ver con que el Estado asuma determinadas funciones de asegurador, por medio de organismos especializados, y cuando el tipo de seguros así lo exija. Tal es por ejemplo el caso en nuestra legislación de los seguros sociales por intermedio del respectivo instituto autónomo. (1)

Fundamentalmente la inspección del Estado se verifica en tres oportunidades distintas y en cada una de ellas con las modalidades propias del caso. Esas oportunidades son la instalación de la empresa aseguradora, sus etapas de funcionamiento y el tiempo de la cesación de sus actividades.

Instalación de la empresa aseguradora:

El Código Civil italiano de 1942, en su Artículo 1883 dispone que no pueden ser "aseguradores" sino los institutos de derecho público y las sociedades por acciones que se hubieren sometido a las disposiciones de leyes especiales sobre la materia. (2)

Así fue resuelto un problema técnico derivado de que la redacción tradicional de la definición del contrato de seguros en los Códigos de Comercio, incluso en el nuestro, guardaba silencio sobre las especiales condiciones que debía reunir el "asegurador" con lo que quedaba la posibilidad teórica de que dos particulares cualesquiera contratasen un seguro, lo cual no ha podido menos de ser considerado por Vivante, en cita que hace suya el Dr. Juan Carmona, como un "adefesio" desde el punto de vista técnico. (3)

-
- 1.—El Seguro Social fue creado por el Estatuto de fecha el cual ha sufrido varias modificaciones; el texto vigente es de fecha
 - 2.—Codice Civile. Commentato con la giurisprudenza. Jandi Sapi Editori. 1957.
 - 3.—Carmona, Juan: "Las grandes instituciones modernas". El Seguro en general. Ediciones de "La Coordinadora". Caracas, 1953.

Ahora bien, es éste uno de los casos en que como antes lo hemos dicho, toca a la Legislación administrativa encausar a la mercantil.

En efecto, nuestro Código de Comercio (Art. 548) siguiendo según lo antes expuesto, la línea tradicional, cuando define el seguro nada exige sobre las condiciones que deben llenar las "partes" o sea asegurador y asegurado, por lo que habría al parecer que acogerse a las normas generales sobre capacidad de las personas para determinar quien puede ser asegurador o asegurado.

Sin embargo, la ley de la materia, en el aspecto administrativo, ha hecho prácticamente imposible, que pueda existir, a pesar de la definición del Código, uno de esos bien llamados "adefesios", pues ha limitado la actividad aseguradora exclusivamente a las Empresas o entidades que previamente hubieren obtenido su inscripción en el Ministerio de Fomento, inscripción que está sujeta al cumplimiento de determinadas formalidades. (4)

Reducida pues la actividad aseguradora exclusivamente a las Empresas o entidades inscritas en el Registro Administrativo ad hoc, el Estado asume la facultad de determinar previamente al funcionamiento de cualquier actividad aseguradora, si la empresa o entidad que la proyecta está o no en condiciones de llevar adelante dicha actividad en la forma prudente y científica en que debe desarrollarse ese tipo de negocio.

Nada dice sin embargo la ley sobre qué forma debe adoptar tal empresa o entidad, por lo que es de desear que futura reforma del Código de Comercio adopte en tal sentido el criterio cada vez más extendido de exigir la forma de Compañía Anónima, como se ha hecho con los Bancos y lo ha aconsejado en su valioso "Ante Proyecto de Ley de Seguros" nuestro ilustrado jurista, Dr. Juan Carmona. (5)

En la actualidad queda pues a la prudencia de la autoridad administrativa el rechazar la inscripción de la empresa o entidad que sin ser compañía anónima pretenda realizar actividades de seguros.

4.—Artículo 2 y 3. Ley sobre inspección y vigilancia de las Empresas de Seguros. En CLV, Tomo II página 746.

5.—Carmona, Juan: Ante-Proyecto de Ley de Seguro y exposición de motivos. Publicaciones del Colegio de Abogados del Distrito Federal N° 4, Caracas, 1956.

La inscripción legal de que venimos hablando está sujeta al cumplimiento de determinadas condiciones jurídicas, económicas y técnicas que deben ser acreditadas ante el Ministerio de Fomento.

La apreciación sobre si se ha dado o no cumplimiento a las exigencias de la ley en cuanto a las condiciones indicadas queda expresamente sometida a la soberana decisión del Ejecutivo.

Se ha planteado en la Jurisprudencia el caso específico de si puede el Ejecutivo, a pesar de haberse dado cumplimiento a todos los requisitos y exigencias de la Ley, negar la inscripción a una empresa de seguros.

Así lo consideró el Ministerio de Fomento y llevado el asunto al conocimiento de la Sala Federal de la Corte Federal y de Casación, fue decidido revocar la decisión de Fomento. Hubo sin embargo el voto salvado de dos de los cinco magistrados. (6)

El origen a causa de tal diferencia de criterio entre el Ministerio y los Magistrados disidentes por una parte y la mayoría de la Corte por la otra, radica en lo que consideramos una imperfección del texto legislativo.

La ley no consagra expresamente la facultad para el Ejecutivo como si lo hace en materia de Bancos (7), de negar la inscripción de una empresa de seguros sin dar razones de la negativa. El artículo 8 de la ley enumera una serie de casos y situaciones en los cuales debe ser negada la inscripción. Queda a juicio del Ejecutivo apreciar si se han dado o no las condiciones que la ley exige. Y esta resolución Ejecutiva no tiene apelación. Pero, el Artículo 25 de la ley permite la apelación ante la Corte Federal en los casos en que el Ejecutivo negase la inscripción por motivos distintos de los expresados en el Artículo 8. Según el criterio que sostuvo la minoría de la Corte, acorde con el del Ministerio de Fomento, el hecho de que el Artículo 25 de apelación para el caso de que el Ejecutivo niegue la inscripción por motivos distintos de los expresados en el Artículo 8, indica que por argumento a contrario debe deducirse que la intención del legislador fue dar al Ejecutivo Nacional la facultad de negar la inscripción cuando a su juicio, a pesar de haberse cumplido con todos los requisitos de ley, hubiere sin embargo razones suficientemente poderosas para no permitir el fun-

6.—Sentencia de fecha 11-8-49 en Gaceta Forense, Tomo 2°, página 141, la etapa.

7.—Artículo 6°. Ley de Bancos.

cionamiento de la pretendida empresa de seguros, y que, para atemperar tal amplia facultad, se sometió su ejercicio a la revisión por la Corte para constatar si existía o no la razón suficiente alegada por el Ejecutivo. La mayoría de la Corte consideró por el contrario que no existía disposición expresa que diera tal facultad al Ejecutivo y que de arrogarse éste la referida facultad incurriría en usurpación de atribuciones que acarrea la consecuente nulidad de los actos respectivos.

Este debate pone de manifiesto la necesidad de que en reformas futuras se disponga expresamente sobre el particular, posiblemente acogiendo la doctrina de los votos salvados que comentamos, y se evite el obligar al Ejecutivo a que, cuando considere prudente no autorizar el funcionamiento de una empresa de seguros, tenga que recurrir al argumento de que se han dejado de cumplir determinadas condiciones legales en Resolución, que sea o no cierta, no tiene apelación y ante la cual solamente prosperaría un muy difícil recurso de anulabilidad por exceso de poder.

Funcionamiento de la empresa aseguradora:

Una vez autorizada la inscripción de una empresa de seguros su funcionamiento queda sujeto fundamentalmente a determinadas normas legales que son:

a) Las empresas que se dediquen a seguros de vida deben tener una reserva matemática de acuerdo con los principios técnicos generalmente admitidos y si se dedican a otra clase de seguros deben tener las reeservas técnicas correspondientes a los riesgos en curso, dentro de la proporción que fije el legislador en relación con el monto de las primas netas recibidas durante el año. El monto de ambas reservas, matemáticas y técnicas, debe ser aprobado por el Ministerio con vista de los estudios, cálculos, tablas y fórmulas que hubieren sido utilizadas para su determinación. (8)

b) Periódicamente (cada tres meses) debe ser formado Balance, el cual deberá remitirse al Ministerio de Fomento y al Registrador Mercantil y publicado en la prensa. Esta publicidad, sobre cuya utilidad ya existen antecedentes prácticos entre nosotros (9)

8.—Ley de inspección. Artículo 4°.

9.—Véase en Carmona, Juan "Las grandes instituciones modernas", página 92, el caso de "La Prudencia".

trae dos efectos de importancia: el uno que el público en general y los organismos técnicos en particular estén informados del funcionamiento de las empresas de seguros; el otro que el hecho de la necesaria publicidad de sus operaciones constituye un notable freno a quienes quieran torcer la actividad de seguros de sus fines específicos y es la mejor garantía de la seriedad de las actuaciones de las Empresas. La fidelidad del Balance está garantizada con el derecho del Ministerio de Fomento de poderlo comprobar cuando fuere pertinente y en el caso de falsedad del mismo, imponer sanciones que pueden llegar incluso en casos de gravedad, hasta llevar al Consejo de Ministros la resolución que ordene el cese de las actividades de la empresa responsable.

c) Los modelos de pólizas que usen las Empresas de seguros y las tablas de coeficientes y tarifas que apliquen deben ser previamente aprobadas por la autoridad administrativa.

En esa forma se mantiene uniforme el control por el Estado de que tales documentos no contengan disposiciones contrarias a la ley ni perjudiciales para los asegurados y se puede comprobar al día la eficiencia de las garantías y reservas que está obligada a mantener cada compañía.

d) La contabilidad de las empresas de seguros, además de estar sujetas a las disposiciones del Código de Comercio, tiene que acogerse a las normas reglamentarias que traten de obtener que quede claramente demostrada, sin confusión alguna, la debida separación entre los varios ramos de seguros.

Además de lo expuesto, las Empresas de seguros permanecen constantemente bajo la vigilancia de los Fiscales ad hoc del Ministerio de Fomento, quienes aparte de tener acceso en cualquier momento a todos los libros y papeles de la empresa deben, al menos cada seis meses examinar el funcionamiento de cada una de dichas empresas.

Indudablemente que este acceso de los fiscales a los papeles y libros de las empresas de seguros no va en contra del derecho que las mismas tienen a la privacidad de su funcionamiento, sino que tiene que ser ejercido en orden únicamente de obtener las finalidades de beneficio colectivo que persigue la ley de la materia. Serán por lo tanto originadores de responsabilidad los actos por medio de los cuales se suministre indebidamente al público los datos o

informaciones así obtenidas o se favorezca la competencia desleal en el negocio de seguros mediante la obtención de noticias por medio de las labores de fiscalización.

Cesación de las actividades de una empresa aseguradora:

Una empresa aseguradora puede cesar en sus actividades por tres circunstancias diversas:

- 1) La llegada del término de duración que a la misma se hubiere fijado en su documento constitutivo.
- 2) La decisión de sus propietarios o accionistas tomada conforme a las normas legales pertinentes.
- 3) El acuerdo en Consejo de Ministros, del Ejecutivo Nacional.

Es norma general en los tres casos que siempre debe el Procurador de la Nación ser notificado de dicho proceso de liquidación a los fines de que lo supervise si lo considera conveniente. Esta notificación debe hacerla al dicho funcionario el Ministerio de Fomento.

Además, un representante ad hoc del Ejecutivo Nacional sea o no Fiscal de Seguros, debe intervenir en el proceso de liquidación y por último, puede ser efectuada la liquidación, si ello es posible dentro del ordenamiento estatutario de la empresa, por medio de otra empresa que se ocupe del ramo o ramos objeto de la liquidación.

En todo caso las garantías que cada empresa ha otorgado para poder funcionar no pueden ser cancelada ni devueltos los depósitos hechos en el mismo sentido sino cuando se compruebe que no existen en el país, obligaciones pendientes de la empresa en liquidación, pero en todo caso puede el Ejecutivo reducir tales garantías o depósitos si la porción que se mantiene resulta suficiente para el debido respaldo de las obligaciones pendientes.

Debemos por último advertir que la Resolución en Consejo de Ministros que tome el Ejecutivo Nacional ordenando el cese de las actividades de una empresa de seguros, no puede serlo sino a modo de sanción, ya fuere por la ejecución de operaciones fraudulentas o por incurrir en falta grave a las disposiciones de la ley. Y en todo caso tal resolución es apelable para ante la Corte Federal. (10)

10.—Ley de inspección y vigilancia, Artículo 32.

Los agentes de seguros:

El agente de seguros es la persona que sirve de intermediario entre el cliente (asegurado) y la empresa (aseguradora).

El Dr. Carmona explica que los mismos pueden dividirse en dos tipos diferentes:

- a) El agente vinculado a una sola empresa.
- b) El agente libre o sea que puede servir a varias o a todas las empresas.

El legislador no ha querido que la labor de agente de seguros, tan delicada dentro de la vida económica, quede al arbitrio de cualquier persona, que con pocos escrúpulos o falta de conocimientos, puede inducir a los asegurados a contratar pólizas que no están acordes con sus intereses con el consiguiente entorpecimiento, tanto del buen cuidado de sus derechos como del buen nombre de la institución del seguro.

Por ello se exige que quien pretenda actuar como agente de seguros deba gozar de buen concepto público, estar en posesión de sus derechos civiles y ser inscrito en el Registro correspondiente previa la conformidad de la empresa o empresas a las cuales prestará sus servicios y mediante resolución que se publique en la Gaceta Oficial.

El agente de seguros vinculado a una sola empresa debe ser una persona natural, por así exigirlo el reglamento, pero el agente libre, como bien lo dice Carmona (11) puede ser una persona jurídica.

La posición del agente de seguros vinculado a una empresa en materia de la competencia de la legislación del trabajo, en cambio la del agente libre, mucho más si es una persona jurídica, se rige exclusivamente por las disposiciones del Derecho Mercantil. (12)

Organismos administrativos en materia de seguros:

La Constitución Nacional ha autorizado al Poder Nacional a legislar sobre materia de seguros y a tal efecto la ley correspondiente (13) atribuyó al Ministerio Fomento todo lo relativo a la intervención estatal en la materia.

11.—“Las grandes Instituciones Modernas” pág. 93.

12.—Véase a tal efecto la sentencia 17-12-51 del Tribunal Superior 1º del Trabajo. Su extracto en Febres Cordero, Carlos “Legislación y doctrina Judicial del Trabajo”. Tomo 1º, página 143.

13.—Ley de inspección y vigilancia de las Empresas de Seguros, artículo 1º.

Ahora bien, la necesidad de especializar las funciones administrativas ha llevado a la organización de la Fiscalía de Seguros, que adscrita al Despacho de Fomento tiene a su cargo la ejecución de las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes y la obtención de la información sobre los seguros y las empresas respectivas que fuere necesaria tanto para la debida información del Ejecutivo Nacional como para el exacto conocimiento de la actividad del seguro. (14)

14.—La “Fiscalía” de Seguros a que se refiere la Ley ha sido denominada recientemente “Superintendencia de Seguros”.

CAPITULO XVII

Control administrativo de la navegación.— Derecho aplicable.— Normas internacionales.— Normas nacionales.— La autoridad marítima.— Régimen administrativo de la nave.— Nacionalidad de la nave.— El gobierno de la nave: El Capitán.— Sus funciones públicas.—

Introducción:

Los particulares están imposibilitados normalmente de proveerse de todos los medios de comunicación que necesitan, por lo cual el Estado, cuyo principal deber es atender a la satisfacción de aquellas necesidades sociales que no puedan serlo por los individuos, debe organizar los sistemas adecuados para que cada quien pueda disponer de las facilidades comunicativas que requiera en su actividad.

Tipos de Comunicaciones:

Para comprender mejor la super-estructura jurídica que se ha construido sobre la estructura técnica de las comunicaciones, es bueno conocer los diferentes tipos que puede haber de ellas según la finalidad inmediata que persigan:

- a) Sistemas o tipos de comunicaciones que tienen por objeto poner a una persona en contacto con otra.
- b) Sistemas o tipos de comunicaciones que tienen por objeto transportar personas o cosas de un lado a otro.

Normas Jurídicas Pertinentes:

Los diversos sistemas de comunicaciones suponen normalmente medios sumamente costosos, de allí que el Estado deba proporcionarlos; son además necesarias, como hemos visto para la vida colectiva, de donde el Estado debe garantizar su cabal funcionamiento y por último tienen una extraordinaria trascendencia para el orden público, por lo cual el Estado debe contralarlo.

Pero por otra parte los sistemas de comunicaciones, por causa de la cada vez más creciente interdependencia de los pueblos, o por razones de mera técnica, como en el caso de las telecomunica-

ciones, no solamente tienen que ser objeto de la atención de un Estado, sino que en ellos está interesada la comunidad jurídica internacional.

Por lo tanto el régimen jurídico de las comunicaciones tiene dos aspectos complementarios: el uno integrado por las normas nacionales de cada Estado; el otro por las normas internacionales que obligan a los Estados que fueren partes en los diversos convenios, tratados, acuerdos, etc.

Esta dualidad de ordenamientos jurídicos ocasiona que se presente el problema de la prelación de un tipo de normas frente al otro.

La obligatoria acogida de las normas internacionales en materia de comunicaciones es clara consecuencia para todos los Estados contemporáneos de la adopción de los principios de cooperación internacional que caracterizan a esta era y a los cuales se ha acogido Venezuela.

De allí que nuestra legislación de comunicaciones dé una gran importancia a las tales normas internacionales, hasta tanto que puede decirse con propiedad que es principio de nuestro derecho que en materia de comunicaciones tiene preferencia de aplicación la ley internacional por sobre la ley nacional, principio que en algunas leyes está expresamente consagrado. (1)

La copiosa legislación internacional que obliga a Venezuela debe por lo tanto ser cuidadosamente estudiada cuando se trata de la aplicación concreta de soluciones jurídicas a los casos de la vida corriente. (2)

- 1.—Véanse: Ley de Aviación Civil (de 12 de abril de 1955 en Gaceta Oficial número 452 Extra, de 21 de abril de 1955) art. 1. Ley de Navegación (de 9 de agosto de 1944, en Compilación Legislativa de Venezuela, Tomo III, pág. 413) art. 2. Otras leyes las colocan en paridad, y así pueden verse: Ley de Telecomunicaciones (de 29 de julio de 1940, en Compilación Legislativa de Venezuela, Tomo III, pág. 272) art. 1. y Ley de Correos, (de 12 de diciembre de 1958, en Gaceta Oficial número 25.841 de 18 de diciembre de 1958) art. 1.
- 2.—No existe un índice oficial de Tratados, Acuerdos y Convenios internacionales actualmente en vigor para Venezuela. El único existente fue publicado por el Dr. José Muci Abraham en el número 8 de la Revista de la Facultad de Derecho (pág. 257 y ss) y está limitado en el tiempo hasta el 31 de diciembre de 1955. De esa fecha en adelante figuran todos los incluidos en los volúmenes X y XI de la colección de "Tratados Públicos y Acuerdos Internacionales de Venezuela", publicada por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Es necesario pues remitirse a tales fuentes de información para conocer cuáles de tales tratados, acuerdos y convenios se refieren a comunicaciones.

Primer Tipo de Comunicaciones:

Dentro del primer tipo de sistemas de comunicación que antes hemos determinado podemos clasificar las telecomunicaciones, fueren o no inalámbricas y el correo. (3)

A) Las telecomunicaciones.

1) Concepto:

Comprenden todos los sistemas de comunicación telegráfica por medio de escritos, señales, signos, imágenes y sonidos de cualquier naturaleza, con hilos o sin ellos u otros sistemas o procedimientos de transmisión de señales eléctricas o visuales, inventadas o por inventarse.

Como puede verse la amplitud del concepto de telecomunicaciones es grande, pues dada la finalidad concreta: transmitir una señal, un escrito, un signo, una imagen, un sonido, el sistema o procedimiento no importa cual sea.

Ello es tanto más necesario cuanto que el creciente desarrollo de la técnica moderna hace aparecer a cada momento un procedimiento o sistema nuevo que de inmediato queda así bajo el imperio de la ley.

2) *Control Estatal:*

En principio el Estado se ha reservado el derecho de establecer y explotar exclusivamente todo sistema o procedimiento de telecomunicación, pudiendo los particulares establecer y explotar tales sistemas o procedimientos únicamente en el caso de haber obtenido previamente un permiso o concesión, que supone siempre la inspección y vigilancia administrativa.

El grado de la exclusividad del Estado ha quedado sometido en la práctica a la dificultad técnica, costo elevado o importancia especial del sistema o procedimiento de telecomunicaciones.

Así por ejemplo, el Estado ha sido amplio en el otorgamiento a particulares de permisos y concesiones en materia de televisión y radiodifusión, tanto porque interesa el desarrollo de tal industria como porque los particulares están en capacidad económica y técnica de ocuparse de ella con eficiencia.

En la materia de teléfonos en cambio, el Estado ha ejercido su derecho de exclusividad de establecimiento y explotación, en forma indirecta, es decir mediante la constitución de una Compañía

3.—Véanse las respectivas leyes supra nota 1.

Anónima, controlada financieramente por la Administración Pública, y que tiende a poseer la exclusiva de la concesión de servicios telefónicos.

En materia telegráfica y radiotelegráfica el Estado sí ha querido reservarse la exclusividad de prestar dichos servicios, permitiéndolo solo a particulares en casos de excepción. (4)

El ejercicio del control estatal sobre las telecomunicaciones tiene las siguientes características jurídicas:

A) El Estado debe vigilar porque en la actividad de telecomunicaciones se respeten, tanto por los particulares como por los mismos sistemas que tengan carácter oficial, aquellas normas internacionales que obliguen a Venezuela. (5)

B) El Estado tiene el derecho de suspender definitiva o temporalmente y por motivos razonables la vigencia de las concesiones y permisos que hubiere otorgado en materia de telecomunicaciones.

C) El privilegio estatal en materia de comunicaciones lleva hasta otorgar a la Nación derecho de preferencia para adquirir en igualdad de condiciones cualquier equipo privado de telecomunicación que fuere puesto en venta.

El particular interesado en desarrollar actividades de telecomunicaciones tiene, conforme a lo expuesto, que obtener una concesión o permiso de parte del Ejecutivo Nacional.

Las normas vigentes no establecen claramente la diferencia que debe existir entre concesión y permiso, sino que ello debe deducirse del contexto general de leyes y reglamentos.

Una primera diferencia consiste en que la propia ley es la que determina el tipo de telecomunicaciones para el cual puede existir permiso (radiodifusión, radiotelevisión y telegrafía) y el tipo para el cual debe existir concesión (teléfonos).

En segundo lugar los permisos tienen una duración limitada específicamente señalada en la ley (1 año para los de radiodifu-

4.—Pueden citarse al respecto los artículos 1 y 3 del Reglamento del Servicio Público de Telégrafos, de 2 de mayo de 1941, que aparece en *Compilación Legislativa de Venezuela*, Tomo III, pág. 316.

5.—Así el art. 8 de la ley de Telecomunicaciones. Ello está además consagrado como una especial obligación del Estado por los numerales 1 y 2 del art. 19 del Convenio Internacional de Telecomunicaciones, suscrito en Buenos Aires el 22 de diciembre de 1952 y ratificado por Venezuela el 8 de agosto de 1956. Su texto en "Tratados Públicos y Acuerdos Internacionales de Venezuela, Tomo XI, pág. 486 y ss.

sión por ejemplo) en cambio las concesiones tienen la extensión temporal que fijan los respectivos contratos.

Pero tanto los permisos como las concesiones tienen características comunes que conviene conocer.

a) Conforme a lo arriba expuesto pueden ser suspendidos temporal o definitivamente por el Ejecutivo Nacional cuando fuere conveniente a los intereses de la Nación o cuando lo exija el orden público, la seguridad individual, las buenas costumbres o una disposición legal.

b) El permiso del Ejecutivo Nacional es necesario aún cuando se trate de actividades como la aviación que, por virtud de la ley requieran indispensablemente sistemas de telecomunicación.

Así el hecho de ser propietario de una aeronave no da derecho a usar sistemas de transmisión radioeléctrica en ella hasta tanto no haber obtenido el respectivo permiso especial.

c) El otorgamiento de ciertos permisos, por ejemplo el de estaciones transmisoras de radiodifusión de carácter comercial o de aficionados, está reservado a personas naturales venezolanas o personas jurídicas administradas por venezolanos y con capital mayoritariamente venezolano.

d) La actividad de telecomunicaciones está gravada con varios impuestos en favor del Fisco Nacional. Deben distinguirse estos impuestos, establecidos en la ley conforme a la constitución Nacional, de las tasas que paguen los particulares cuando reciben servicios de telecomunicaciones prestados por el Estado y de las tarifas que también paguen los particulares cuando se trata de servicios que presten igualmente particulares. El Estado puede eximir de las tasas cuando hubiere interés general en ello y debe aprobar previamente cualquier tarifa que se fije en esta materia y revisarlas cuando lo considere prudente.

B) *El Correo:*

El correo consiste en el recibo, transporte y entrega de correspondencia y la ley le ha dado carácter de servicio público prestado exclusivamente por el Estado.

Diveros aspectos derivados de su propia naturaleza deben ser analizados en él:

1) Concepto de correspondencia:

La correspondencia, es, en principio, cualquier comunicación escrita (manuscrita o mecanografiada), que tenga carácter actual o personal y en términos generales todo aquello que pueda circular por el correo.

Salvo excepciones de carácter más o menos uniformes que se refieren siempre a animales vivos (6), publicaciones atentatorias contra la moral o las buenas costumbres y dinero (salvo medidas especiales).

2) Propiedad de la correspondencia:

La correspondencia pertenece al remitente hasta tanto el correo no la hubiere entregado al destinatario.

Ello es completamente distinto de los derechos que tanto el destinatario como el remitente puedan tener, conforme a la ley de propiedad intelectual sobre el texto escrito de la correspondencia. (7)

Como lógica consecuencia de tal derecho de propiedad el remitente puede retirarla mientras fuere propietario de la correspondencia, o sea hasta tanto no hubiere sido entregada al destinatario. Además, este carácter de propietario que tiene el remitente sobre la correspondencia no entregada tiene todas las demás consecuencias jurídicas normales de la propiedad. (7)

3) Situación fiscal:

La correspondencia requiere, para que el correo la reciba, la transporte y la entregue al destinatario, que hubiere pasado previamente por una formalidad fiscal que se denomina el franqueo.

6.—La prohibición referente al envío de animales vivos por correo excepto sanguijuelas, abejas y gusanos de seda y otros objetos de circulación prohibida por correo está expresamente contemplada en la ley de correos (art. 14, y en el art. 59 del Convenio Postal Universal, suscrito en Bruselas el 11 de Julio de 1952 y ratificado por Venezuela el 29 de noviembre de 1954. Su texto en "Tratados Públicos y Acuerdos Internacionales de Venezuela, Tomo X, pág. 3 y ss.

7.—El derecho de propiedad sobre el texto de la correspondencia está contemplado en el art. 13 de la Ley de Propiedad Intelectual (de 13 de julio de 1928). Su texto en Compilación Legislativa de Venezuela, Tomo I, pág. 1062. En cuanto a la propiedad sobre la propia correspondencia independientemente de su texto, la establece el art. 10 de la Ley de Correos vigente. La consecuencia que anotamos, además de norma legal nacional (art. 16 de la ley de correos) es también disposición del Convenio Postal Universal en su art. 57.

Ello no es otra cosa sino la constancia de que la correspondencia ha cumplido con las exigencias fiscales correspondientes y debe comprobarse o con la presencia del sello que la exima de todo pago o lo reduzca a la sobre tasa aérea o con las estampaciones mecánicas o estampillas que representen el pago de la tasa fijada conforme al peso, dimensiones y otras características de la tal correspondencia.

Segundo Tipo de Comunicaciones

Dentro del segundo tipo de comunicaciones ubicamos el transporte de personas o de cosas o de ambas a la vez.

Con respecto al transporte tenemos que tomar en cuenta el medio, el objeto y la vía del transporte.

En cada uno de esos aspectos la intervención estatal es diversa y responde a causas diferentes que la gradúan.

1) El medio de transporte:

El medio que se utiliza para el transporte supone dos elementos complementarios: un vehículo o sea un instrumento adecuado en dicha finalidad y uno o varios conductores.

El Estado necesita por lo tanto controlar ambos elementos tomando en cuenta el grado de peligrosidad del vehículo y la mayor o menor dificultad de su conducción.

a) El vehículo:

En términos generales está determinado en las diferentes leyes relativas al transporte (8) la necesidad de que el vehículo, antes de ponerse en servicio y posteriormente durante su vida útil, sea rigurosamente reconocido por organismos técnicos de la administración pública que certifiquen su adecuado estado para la finalidad a que está destinado. Estas certificaciones tienen una importancia especial cuando el vehículo es usado en transporte internacional, o sea cuando el comienzo o el fin del viaje o una etapa del mismo tiene lugar fuera del territorio del Estado.

8.—Son: Ley de Aviación Civil (Véase nota 1, supra); Ley de Ferrocarriles, de 2 de agosto de 1957 (en Gaceta Oficial número 25.425 de 7 de agosto de 1957); Ley de Navegación, (Véase nota 1, supra) y Ley de Tránsito Terrestre, de 22 de agosto de 1955 (en Gaceta Oficial número 24.870 de 10 de octubre de 1955).

Dentro de estas certificaciones tenemos por ejemplo el "certificado de navegabilidad" para las naves. (10)

El control estatal abarca también otros elementos importantes del vehículo, como lo es su adecuación a la finalidad específica a la que está destinado, como puede observarse a modo de ejemplo en las diferentes exigencias que los Reglamentos de la ley de tránsito terrestre establecen para los varios tipos de vehículos de motor y la constancia oficial de la capacidad de carga, como en el caso de los certificados de arqueo, necesarios a las naves para hacerse a la mar. (11)

Por último el Estado contempla dos aspectos básicos de lo que podemos llamar la vida jurídica del vehículo: su nacionalidad y el derecho de propiedad sobre el mismo.

Con respecto a la nacionalidad y a reserva de las consideraciones más amplias que haremos en los casos de aeronaves y naves, hemos de decir que el derecho ha creado una ficción de nacionalidad para los vehículos, que tiene consecuencias parecidas a las que tiene la nacionalidad para las personas.

En efecto, el vehículo presenta el problema, cuando ha salido o puede salir del territorio de un Estado, de determinar cual es el ordenamiento jurídico aplicable a los hechos que en él ocurran y a cual ordenamiento jurídico se ha de atender cuando se trate de conocer las diferentes exigencias administrativas que el vehículo debe satisfacer.

Por ello se ha convenido en que cada Estado tenga el derecho de establecer medios adecuados para adscribir, por decirlo así, a su ordenamiento jurídico, a los vehículos que cumplieren determinados requisitos. Es el caso de la matrícula en las naves y aeronaves que tiene como inmediata consecuencia vincular la respectiva nave o aeronave al Estado que efectuó la matriculación. (12)

Las Leyes vigentes no han resuelto el caso de los vehículos de tránsito terrestre y los ferrocarriles, pues éstos operan exclusi-

9.—Art. 22 de la Ley de Aviación Civil

10.—Art. 38 de la Ley de navegación. Además existe un Reglamento especial sobre la materia.

11.—Art. 31 de la Ley de navegación. Además, existe un Reglamento especial sobre la materia.

12.—Las matrículas de naves y aeronaves son excluyentes en cuanto a nacionalidad, es decir que cada nave o aeronave no puede tener sino una sola nacionalidad, o sea una sola matrícula.

vamente dentro del territorio nacional y no ocasionan, por lo tanto, problemas de este tipo y en aquéllos el número de los extranjeros es tan pequeño que no da origen a consideraciones especiales. Pero el desarrollo de las comunicaciones con los países vecinos en un futuro hará surgir normas especiales en las leyes correspondientes sobre la nacionalidad de estos vehículos como tiene que suceder en los países europeos.

Con respecto a la propiedad el legislador aunque considera a los vehículos como bienes muebles, no ha podido extender a ellos el principio del art. 794 del Código Civil, sobre la validez de la posesión como título y en favor los terceros de buena fe.

La posibilidad práctica de identificar perfectamente cualquier vehículo de todo tipo, unida a la necesidad de la clara identificación del propietario a los efectos de la responsabilidad consecuen- cial y a la exigencia social de asegurar el buen orden y seriedad de las operaciones de traspaso de los diferentes tipos de vehicu- los para resguardo de derechos de terceros, ha hecho nacer un sistema especial de registros. (El registro aéreo de la República, el registro de la marina mercante, el registro de vehículos de mo- tor) para constatar la propiedad de los tales vehículos, hacer cons- tar los traspasos y anotar los gravámenes impuestos por los legí- timos propietarios.

b) *El o los conductores:*

Ahora bien, el vehículo, como instrumento mecánico no puede circular solo sino que necesita ser conducido por la mano del hom- bre. Dejando a un lado los vehículos de tracción de sangre cuya importancia social hoy es secundaria, la inmensa mayoría de los vehículos modernos requieren en el o los conductores conocimien- tos especiales para manejar debidamente el mecanismo particular de cada uno.

Por ello el Estado no puede permitir el libre manejo de toda clase de vehículos por toda clase de personas, sino que exige el que quien aspire a tales actividades constate sus conocimientos y pericia y obtenga la credencial administrativa correspondiente.

Debe advertirse que la obtención de esta credencial tiene ne- cesariamente que ser tanto más compleja cuanto mayor lo sea la del manejo del vehículo y la peligrosidad del mismo, debiendo

por lo tanto extremarse el rigor administrativo a medida que se requieran mayores conocimientos tanto para la adecuada conducción meramente técnica como para evitar los daños eventuales que pueda producir un vehículo mal dirigido.

Por otra parte el examen cuidadoso de las características jurídicas de la credencial que expide la administración pública para constatar en una persona la capacidad suficiente para la conducción de determinado tipo de vehículos nos indica que dicha credencial está basada en dos elementos esenciales y que, por lo tanto, no pueden sino estar siempre reunidos: uno que podríamos denominar físico y que se refiere a las cualidades naturales que posee la persona y que son indispensables para la actividad que pretende: tal por ejemplo la integridad corporal, el buen uso de sus sentidos de la vista y del oído, etc., el otro podría ser llamado intelectual, y se refiere a los conocimientos técnicos que hubiere adquirido la persona en referencia en orden estar debidamente enterada del mecanismo y funcionamiento del vehículo que pretende manejar.

Es materia de la reglamentación de detalle en cada tipo de medios de comunicación el determinar en los diferentes casos las exigencias de uno u otro orden, pero cualesquiera que sean dichas exigencias nos llevan, sin embargo, a una consecuencia jurídica de importancia: la vigencia temporal de la credencial.

En efecto, estando la credencial basada en determinadas cualidades físicas cualquier modificación de importancia en dichas cualidades físicas o su supresión, tiene que afectar la vida jurídica de la credencial misma.

De allí que el Estado tenga que por una parte dar validez a dichas credenciales sólo por un lapso de tiempo determinado, al cabo del cual debe comprobarse de nuevo todo aquello que interese para la renovación de la credencial y por la otra, reservar a los órganos administrativos correspondientes la facultad de revocar la autorización que supone la credencial cuando tienen conocimiento o constancia de la alteración de las cualidades físicas que supone la misma.

Por esas mismas razones la expedición y renovación de estas credenciales está sometida en cuanto a la persona que a ellas aspire a límites de edad.

2) *El objeto del transporte:*

Es principio general que cualquier persona o cosa puede ser transportada en cualquier vehículo, salvo que existan prohibiciones especiales o exigencias particulares.

El principio general está desde luego basado tanto en la libertad de tránsito como en la libertad de comercio, y se entiende desde luego sometido al cumplimiento de las exigencias de tipo fiscal, sanitario, policial, etc.

Pero las leyes que regulan cada tipo de transporte han tenido que establecer dos especies de limitaciones en esta materia: la una derivada del interés público en prohibir el transporte de determinadas cosas: por ejemplo, el material de guerra en aeronaves civiles (13), y la otra de la necesidad de que para determinados tipos de personas y cosas que deban ser transportadas se tomen medidas especiales, por ejemplo, para transportar sustancias estupefacientes o personas afectadas por enfermedades contagiosas.

3) *La vía del transporte:*

El necesario orden colectivo que debe ser garantizado por el Estado y la necesidad de preservar a la colectividad de los peligros derivados del uso de medios de transporte llevan a la Administración Pública tener que regular cuanto se refiera a las vías de transporte o sea los sitios por donde circulan los vehículos.

Estas regulaciones pueden tener como objeto el precisar o la totalidad de la vía o solamente los sitios de partida y llegada.

Además traen consigo la facultad para la administración de mantener expeditas tales vías para asegurar su adecuado uso y de controlar aquellos sitios obligados de partida o llegada, y de permitir o no el uso de las mismas vías con una u otra finalidad..

La complejidad de la materia exige, por lo tanto, la consideración separada de los diferentes aspectos:

a) *Determinación de las vías:*

Ello es indispensable a la administración pública cuando el medio de transporte exige como necesidad imprescindible una adecuada vía, tanto para su cabal funcionamiento como para evitar daños a terceros. Es el caso de los ferrocarriles, de los vehículos de motor y en ciertos aspectos de las aeronaves.

13.—Art. 14 Ley de aviación civil

De tal se derivan varias consecuencias de importancia jurídica:

A) La presunción de utilidad pública que establece la ley en las actividades que el Estado desarrolle para trazar, construir y mantener vías de transporte.

B) La facultad de la administración pública de tomar las medidas necesarias para mantener todas las vías de transporte en estado de ser debidamente usadas.

C) La obligación de los particulares de usar las vías determinadas por el Estado.

b) *Determinación de puntos de partida y llegada:*

Pueden existir razones de índole técnica o de índole jurídica que lleven al Estado a determinar a donde pueden llegar ciertos medios de transporte o de donde pueden partir. Tal es el caso de los puertos y aeropuertos, allí se conjuga la necesidad técnica del sitio adecuado, cónsono con la naturaleza del vehículo que requiere condiciones especiales para su actividad, con la necesidad jurídica de que el Estado tenga conocimiento de la llegada o salida de naves o aeronaves para todas las consecuencias de índole fiscal, inmigratorio, policial, sanitario, etc.

4) *La utilización del transporte:*

El transporte puede ser utilizado o no para fines de servicio público. De no estar de por medio el servicio público el Estado se limita a constatar la adecuada condición técnica del vehículo y la corrección de las credenciales del conductor y no interviene normalmente sino en el caso de que hubiere alguna infracción de normas legales o reglamentarias como en el tránsito terrestre o para autorizar el uso de puertos y aeropuertos en la aeronavegación y en la navegación.

Pero cuando la finalidad del transporte es el servicio público, el problema de la intervención estatal se torna más complejo:

Nuestra legislación contempla el problema en materia de aviación civil, ferrocarriles y tránsito terrestre y nada dice sobre el particular en lo relativo a la navegación.

La intención del legislador no es otra sino que no se puedan ofrecer servicios de transporte en ferrocarriles, aeronaves y autobuses públicos sin que antes la Administración Pública hubiere constatado que quien aspira a ofrecer, el servicio se encuentra en condiciones técnicas y económicas de prestarlo con eficiencia.

Por ello se ha dispuesto en las leyes y reglamentos respectivos (14) que el servicio público de transporte en los vehículos señalados no pueda prestarse sin antes haber obtenido una "concesión".

Sin embargo, el uso que se hace del término "concesión" hace necesario un análisis detenido para evitar que la redacción de los diferentes textos legales pueda traer confusión.

Características de la concesión:

1) La concesión no supone necesariamente la exclusividad en la prestación del servicio: en efecto, ello depende de la naturaleza misma del servicio y de la capacidad del concesionario para satisfacer o no la necesidad pública del mismo servicio.

2) La concesión se otorga por un tiempo determinado, cuya máxima duración fija el propio legislador dejando a la prudencia de la autoridad administrativa para determinarla en cada caso concreto.

3) La concesión supone la constitución de garantías en favor de la administración pública para asegurar el cabal funcionamiento del servicio y atender a las responsabilidades que surjan con motivo del mismo.

4) La concesión supone para la autoridad administrativa la facultad de aprobar previamente tarifas, itinerarios, rutas y demás modalidades del transporte.

5) La concesión puede otorgarse a cualquier persona natural o jurídica, salvo que una norma expresa exija determinados requisitos de nacionalidad si se trata de personas naturales o de domicilio u otras características si se trata de personas jurídicas.

6) La concesión puede suponer, aunque no necesariamente, determinadas ventajas para la administración pública, por ejemplo, la prioridad en el uso de los medios de transporte, el pago de cantidades fuesen o no periódicas, etc.

14.—Hablan específicamente de "concesión" los art. 8, 9 y 10 de la Ley de Ferrocarriles; el art. 39 de la Ley de aviación civil y los arts. 14, 15 y 16 del Reglamento número 15 de la Ley de tránsito terrestre (Su texto, fecha 10 de agosto de 1956 en Gaceta Oficial número 500, extra, de 7 de setiembre de 1956)

7) La concesión se otorga mediante un contrato celebrado entre la entidad concedente y el concesionario. La entidad concedente tendrá que atender a sus propias normas orgánicas y funcionales para decidir sobre el otorgamiento o no de la concesión.

8) Se haga o no expresa mención de ello, la concesión supone para la entidad concedente la facultad de dar por terminada la vigencia de la misma concesión, pero siempre indemnizando al concesionario en forma justa y adecuada.

CAPITULO XVIII

Régimen administrativo de las comunicaciones.— Tipos de comunicaciones.— Normas jurídicas pertinentes.— Primer tipo de comunicaciones: las telecomunicaciones; el correo.— Segundo tipo de comunicaciones: el medio de transporte; el vehículo; el o los conductores; el objeto del transporte; la vía; la utilización del transporte.— Concesiones en materia de transporte.— Características.—

Control Administrativo de la Navegación

La navegación, desde el punto de vista del Derecho puede contemplarse desde dos aspectos, que lejos de aparecer opuestos son complementarios:

a) La regulación de relaciones que surgen entre los particulares con motivo o por causa de la navegación.

b) Las normas que establece el Estado para que la navegación se desarrolle en interés del bienestar colectivo.

Las primeras son el campo del Derecho Mercantil Marítimo y las segundas del Derecho Administrativo. Un completo estudio del régimen jurídico de la navegación obligaría, pues, al conocimiento y análisis de ambos tipos de normas, que están íntimamente ligadas; pero dentro de este trabajo daremos preferencia a las segundas, refiriéndonos solamente a las primeras cuando ello fuere necesario para la mejor comprensión de la materia.

Al hablar de los principios generales del derecho administrativo en materia de navegación, hicimos amplia explicación del orden de aplicación de las leyes en estas diferentes materias.

Partiendo de los principios señalados podemos establecer que en este caso concreto debe aplicarse:

a) Las normas de los tratados o convenios internacionales que obliguen a Venezuela.

b) Las normas nacionales.

Derecho Aplicable

Arriba explicamos (1) que en materia de comunicaciones existía, por razón de la naturaleza misma de la materia, un orden

1.—Véase la Introducción del Capítulo XVII.

de preferencia en la aplicación de las normas vigentes, que a veces daba prioridad a la norma internacional sobre la ley nacional.

Normas Internacionales

Venezuela ha firmado con varios países, diferentes tratados en los cuales se determinan normas generales sobre navegación. (2)

Estos tratados establecen principios más o menos con carácter general:

a) Que los nacionales de las altas partes contratantes tienen libertad para navegar en las aguas territoriales correspondientes y entrar y salir de los puertos habilitados o que se habiliten para el comercio exterior.

b) Que los nacionales de las altas partes contratantes no pueden ser sometidos a exigencias distintas o más gravosas de las que se piden a los de la nación más favorecida.

- 2.—Estos tratados son: Tratado de Amistad, Paz, Navegación y Comercio con los Estados Unidos (Caracas, 20 de enero de 1836, Tomo I, pág. 82). Tratados de amistad, comercio y navegación con Dinamarca (26 de marzo de 1838, Tomo I, pág. 104) Tratado con Suecia y Noruega sobre amistad, comercio y navegación (Caracas, 23 de abril de 1840) Tomo I, pág. 118) Tratado con Francia de amistad, comercio y navegación. (Caracas, 25 de marzo de 1843, Tomo I pág. 137) Tratado con Bélgica de amistad, comercio y navegación, (Caracas, 8 de febrero de 1858, Tomo I pág. 194) Tratado con Brasil sobre límites y navegación fluvial (Caracas, 5 de mayo de 1859, Tomo I, pág. 209) Nuevo tratado de amistad, comercio y navegación con Dinamarca (Caracas, 19 de diciembre de 1862, Tomo I, pág. 245) Tratado con Italia de amistad, comercio y navegación (Madrid, 19 de junio de 1861, Tomo I, pág. 232) Tratado con España de comercio y navegación, (Caracas, 20 de mayo de 1882, Tomo I, pág. 338) Tratado con El Salvador sobre amistad, comercio y navegación (Caracas, 27 de agosto de 1883, Tomo I, pág. 345) Nuevo tratado con Bélgica de amistad, comercio y navegación (Caracas, 1 de marzo de 1884, Tomo I, pág. 382). Convención con Francia sobre comercio y Navegación (París, 19 de febrero de 1902, Tomo I, pág. 707) Tratado con Alemania, de comercio y navegación. (Caracas, 29 de enero de 1909, Tomo I, pág. 1039 (Hasta la cita anterior las referencias están hechas a la nueva recopilación de "Tratados Públicos y Acuerdos Internacionales de la República de Venezuela", y de la cual el Ministerio de Relaciones Exteriores publicó el Tomo I, el año de 1957, en adelante las citas se referirán a la colección en XI volúmenes de los mismos tratados públicos y acuerdos internacionales que ha venido publicando también el Ministerio de Relaciones Exteriores). Reglamento para evitar colisiones en el mar, firmado con otros Estados (Londres, 1948, Volumen IX, pág. 532) Convenio Internacional para las líneas de carta (Londres, 1930, ratificado el 29 de noviembre de 1954, Volumen X, pág. 404) Convenio Internacional sobre la seguridad de la vida humana en el mar (Londres, 10 de junio de 1948, Volumen XI, pág. 7). (Esta lista está referida al 31 de diciembre de 1957 y no pretende ser completa.

c) Que los nacionales de las altas partes contratantes se sujetaran a las normas de policía que cada Estado establezca para la navegación.

Además, las conferencias interamericanas han aprobado una serie de acuerdos sobre la materia de navegación, principalmente recomendaciones para facilitar, mejorar y tecnificar la navegación. (3)

Por último, en el Código Bustamante se determina cual es la ley aplicable a diferentes situaciones jurídicas que plantea la nave y a las cuales nos referiremos más adelante. (4)

Toda esa gama de normas internacionales deben clasificarse en dos tipos:

1) Las normas que obligan a Venezuela, y que se aplican preferentemente a la ley nacional; son los nombrados tratados y el Código Bustamnte.

2) Las normas que no obligan a Venezuela que se aplicaran para aquellos casos en que no hubiere disposición expresa en la ley nacional.

Normas Nacionales

El establecimiento de normas relativas a la navegación está atribuído constitucionalmente al Poder Nacional (5), no pudiendo, por lo tanto, ni los Estados ni las Municipalidades regular dicha actividad.

El Poder Nacional, dentro del ámbito de competencia de cada uno de sus órganos, ha dictado diversas normas, unas específicamente sobre la navegación y otras, que por razón de la materia a que se contraen, deben ser tomadas en cuenta cuando de navegación se trata; dentro de las primeras podríamos citar la Ley de Navegación, y dentro de las segundas la Ley de Telecomunicaciones en tanto en cuanto debe aplicarse a los sistemas de telecomunicación usados para o por la navegación.

3.—El texto de tales acuerdos y recomendaciones, que son muchos, puede obtenerse en la "Recopilación de tratados y otros documentos de las conferencias internacionales americanas", publicado en 3 volúmenes por la Secretaría General de la Décima Conferencia Interamericana.

4.—Véase infra "Régimen administrativo de la nave".

5.—Art. 60 numeral 26 de la Constitución Nacional de 1953. Este principio se ha mantenido uniforme en la evolución constitucional de Venezuela.

Tales normas pueden clasificarse así:

- 1) Leyes formales (6);
- 2) Reglamentos de las leyes vigentes; (7)
- 3) Decretos Ejecutivos que crean u organizan servicios y organismos públicos relativos a la navegación.

La Autoridad Marítima

Por disposición constitucional Venezuela tiene el pleno ejercicio de su soberanía sobre las aguas contiguas a su territorio. El Constituyente atribuyó al legislador ordinario la facultad de fijar la extensión de tales aguas, y de determinar además una zona marítima contigua a ellas y las cuales Venezuela ejercería no soberanía, sino vigilancia. (8)

En uso de esa competencia, el legislador ha establecido (9) que las aguas territoriales están formadas por una faja de 22 kilómetros 224 metros (22 millas náuticas) que se cuentan mar adentro a partir de la línea de la marea más baja o de líneas de bases rectas, fijadas por el Ejecutivo Nacional cuando determinadas circunstancias lo justifiquen.

Contigua a las aguas territoriales el legislador estableció una zona de 5 kilómetros y 556 metros (tres millas náuticas) y en la cual el Estado, para resguardo de sus intereses y seguridad de la Nación ejerce facultades de vigilancia y policía marítima.

Es por lo tanto claro que en esas dos zonas la autoridad del Estado se ejerce en forma diferente: en las aguas territoriales es pleno ejercicio de la soberanía, en la zona contigua es solamente el derecho de vigilancia y policía para los fines expresados.

Ahora bien, además de las aguas territoriales existen las aguas interiores, formadas por los lagos, ríos y dice la ley "demás" porciones navegables.

Pero, estando íntimamente ligadas tanto las aguas territoriales como las interiores navegables a las zonas de tierra que las bordean, el legislador quiso integrarlas en un todo, fijando esa zona

(6 y 7) La enorme extensión de la legislación sobre esta materia nos obliga a referirnos para su cita a la lista que se encuentra en el "Índice de leyes y reglamentos vigentes de la República de Venezuela para el 1-1-57", publicado por la "Oficina de Estudios económicos".

8.—Art. 2 de la Constitución Nacional.

9.—Véase la Ley sobre mar territorial, plataforma continental, protección de la pesca y espacio aéreo, de 27 de julio de 1956, publicada en la Gaceta Oficial número 496 extra, de 17 de agosto de 1956.

de tierra en 50 metros y sometiendo todo el conjunto a la jurisdicción del Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio de Comunicaciones. (10)

Semejante disposición legal plantea dos problemas o cuestiones administrativas diversas aunque conexas: Cómo ejerce el Ministerio de Comunicaciones la jurisdicción explicada y qué límites tiene esa jurisdicción.

La primera cuestión es solamente de organización administrativa: a tal efecto las aguas territoriales y costas están divididas en circunscripciones denominadas "Capitanías de Puerto" (11) a cargo de un funcionario denominado "Capitán de Puerto". (12)

La segunda es delicada y requiere un análisis previo antes de entrar en sus características.

Hemos explicado que el legislador consideró que las aguas territoriales y las aguas interiores navegables guardan íntima relación con la zona de tierra que las bordea y que para ello fijando tal zona de tierra en 50 metros medidos como hemos dicho, integró un todo "sujeto a la jurisdicción del Ejecutivo Nacional".

En consecuencia, conviene delimitar precisamente que esa "jurisdicción" del Ejecutivo Nacional tiene un ámbito territorial que está formado por dos, por decirlo así, "porciones" distintas: la una, la de las aguas, sean interiores o territoriales; la otra, la de la zona de tierra contigua a dichas aguas.

En cada una de esas "porciones" ejerce "jurisdicción" el Ejecutivo Nacional. Pero el ejercicio de esa jurisdicción qué significa?

La respuesta a tal pregunta pueden encontrarse buscando la razón de ser de dicha "jurisdicción": el legislador en acatamiento a la disposición constitucional que establece la soberanía nacional sobre las aguas, ha querido que el Ejecutivo Nacional, por razón de esa misma soberanía, esté facultado para controlar que toda actividad que se desarrolle en dicha zona en ningún caso afecte los

10.—Art. 4 de la ley de navegación

11. y 12.—Arts. 4 y 5 de la Ley de navegación.

intereses de la Nación, pero como "costa" y "aguas" tienen tan íntima relación el control del Ejecutivo Nacional ha de extenderse por lo tanto a ambas. (13)

Conforme a esta interpretación del principio legal se determinan los límites de la jurisdicción del Ejecutivo, que debe entenderse como facultad suficiente para controlar todo aquello que dentro de "costas" y "aguas" afecte a los intereses del Estado.

Ahora bien, pueden darse dos tipos de usos de las "aguas" y "costas" en lo que a esta materia se refiere:

- a) Mediante la navegación;
- b) Mediante construcciones o instalaciones de cualquier índole que se encuentren en las costas o en las aguas.

De allí que el legislador quiera que ambos tipos de uso de costas y aguas queden sujetos al control del Ejecutivo Nacional, es decir, a su jurisdicción.

Y de ello se concluye que:

a) Toda actividad de navegación mercante que se efectúe dentro de las aguas territoriales debe ser reconocida, controlada y vigilada por el Ejecutivo Nacional por intermedio de la Capitanía de Puerto.

b) Todo uso que se quiera hacer de las aguas o costas dentro de las zonas fijadas en la ley, está sujeta a la previa autorización del Ejecutivo Nacional, por medio del Ministerio de Comunicaciones en cuanto se refiere a los intereses de la navegación y del Ministerio de Defensa en cuanto afecte a la defensa y seguridad nacionales. (14)

Expuesto lo anterior, encontramos por lo tanto claramente determinado el concepto de "autoridad marítima" refiriéndolo a las facultades que atribuye la ley al Ejecutivo Nacional, para ejer-

13.—No es admisible el criterio que sustentó en 1954, el entonces Procurador de la República, Dr. Darío Para, en oficio número 570 dirigido al Ministerio de Hacienda y publicado en su obra "Dictámenes Jurídicos" (Caracas, 1957, pág. 44 y ss) y según el cual tales tierras (las indicadas en el artículo 4 de la ley de navegación) son "bienes del dominio público". Indudablemente que cuando la ley habla de "jurisdicción" del Ejecutivo Nacional sobre dichas tierras, quiere decir de que las más estén sometidas a su inspección, vigilancia y control, y en ninguna forma le atribuye la propiedad de las mismas a la Nación como bienes del dominio público.

14.—Ello puede desprenderse de la forma de ejercicio del Poder Ejecutivo por órgano de los diversos despachos ministeriales conforme lo expresa el Estatuto de Ministerios.

cerlas por medio de las Capitanías de Puerto, y que se refieren al control, vigilancia de las actividades de navegación y de los servicios e instalaciones relativas a la misma.

Esa "autoridad marítima" es por lo tanto, funcionalmente diferente de la facultad del Ejecutivo Nacional (que ejerce directamente por órgano de los Ministerios de Defensa y Comunicaciones) de controlar el uso de costas y aguas en tanto en cuanto pueda afectar dicho uso a la navegación o a la defensa y seguridad nacionales.

Régimen Administrativo de la "Nave"

A) *Concepto administrativo de "nave"*: por nave o buque se entiende administrativamente una embarcación que tenga "medios propios de propulsión" y que esté destinada al tráfico por las aguas territoriales venezolanas, por las aguas interiores o por el mar libre. (15)

Este concepto "administrativo" de la nave difiere en cuanto a exigencias, del que de nave tiene el Código de Comercio (16) pues aunque coincide en lo que al destino de la nave se requiere, se diferencian en no exigir el Código de Comercio el requisito de que tuviere la embarcación medios propios de propulsión.

Es por lo tanto posible que una embarcación, sea considerada como "nave" a los efectos del derecho privado regidos por el Código de Comercio y no a los efectos administrativos.

Deben advertirse bien, pues, los dos elementos que administrativamente integran el concepto de nave:

1) Los medios propios de propulsión: al legislador no importa qué clase de medios sean con tal sean propios de la embarcación.

2) El destino: el tráfico por las aguas: si la embarcación está destinada a simplemente permanecer a flote, por ejemplo, para fines didácticos, de propaganda, etc., no será una "nave".

B) *Clasificación de las naves*: Las naves se clasifican atendiendo conjuntamente a dos factores de importancia, uno el medio de propulsión, el otro el peso o desplazamiento. (17)

15.—Art. 9 de la ley de navegación.

16.—Art. 612 del Código de comercio

17.—Art. 10 ley de navegación

C) *Propiedad de las naves*: La ley vigente (18) relaciona la propiedad de las naves con la nacionalidad del propietario estableciendo como principio que solamente puedan ejercer el derecho de propiedad de naves mercantes nacionales, quienes fueren venezolanos (no distingue si por nacimiento o por naturalización) y las empresas nacionales o nacionalizadas legalmente y establecidas en el país.

Están exceptuados los barcos de pesca menores de 10 Tn., los que surcan dentro de la jurisdicción de una Capitanía de Puerto, los de recreo menores de 10 Tn., los destinados al transporte de productos agropecuarios dentro de las aguas territoriales o interiores, los accesorios de navegación y los pertenecientes a nave provista de Patente o Licencia, los cuales pueden pertenecer a cualquier persona domiciliada en Venezuela.

En el caso de comunidad propietaria de la nave, la ley solamente permite la que considere a la nave como venezolana cuando al menos el 50% de los integrantes de la comunidad sean venezolanos.

Debe advertirse que, aunque es principio del Código de Bustamante (art. 16) que cada Estado tiene la facultad de someter a reglas especiales respecto de extranjeros la propiedad de buques de pesca y cabotaje, es este lugar para aplicar la norma antes comentada sobre la preferencia de la aplicación del convenio internacional vigente para Venezuela a la ley nacional.

En efecto, el principio antes señalado en la ley, debe entenderse vigente, en tanto en cuanto no exista un tratado, que establezca para los nacionales de otro país, un principio distinto al determinado en la referida disposición.

Por vía de ejemplo podemos señalar varios casos:

1) Los ciudadanos salvadoreños: Dispone el art. 3 del "Tratado de amistad, comercio y navegación" (19) firmado con Venezuela, 27 de Agosto de 1883: "los venezolanos en El Salvador y los salvadoreños en Venezuela tendrán derecho para adquirir y poseer toda especie de bienes y disponer de ellos del mismo modo que los naturales del país respectivo".

18.—Art. 13 ley de navegación

19.—Puede verse el texto íntegro en "Tratados Públicos y Acuerdos Internacionales de Venezuela" (Nueva Recopilación) Tomo I, pág. 345.

2) Los ciudadanos españoles: Dispone el art. 13, numeral 2 del Tratado de paz y reconocimiento, firmado el 30 de Marzo de 1845: (20) "Los venezolanos en España y los españoles en Venezuela, podrán poseer toda clase de bienes muebles o inmuebles y ejercer todo género de industria y comercio al por mayor y menor".

En cuanto al concepto de "empresas nacionalizadas legalmente y establecidas en el país" referido por la norma que comentamos, debe entenderse naturalmente que se refiere jurídicamente a los diversos tipos del Código de Comercio (21), y que dicho Código considera hábiles para "hacer negocios en el país" debiéndose en esta materia, cuando se trate de sociedades constituidas en otros países americanos, respetarse la facultad que a dichas sociedades otorga para "ejecutar actos de comercio que no sean contrarios a las leyes" el "Protocolo sobre la personalidad jurídica de las Compañías Extranjeras", de fecha 30 de Junio de 1936, y acordado en la séptima conferencia internacional americana. (22)

E) *Registro de la propiedad de las naves:*

El Código de Comercio dispone que las naves son bienes muebles (23) pero no se aplica a las mismas la norma del Código Civil de que "la posesión produce en favor de terceros de buena fe el mismo efecto que el título" (24) sino que en relación a la propiedad originaria, la ley exige constancias demostrativas del modo como surgió la propiedad (25) y en cuanto a las enagenaciones posteriores, el documento, que por mandato del Código de Comercio (26) debe ser escritura pública.

Estas constancias y documentos deben protocolizarse en la Oficina Subalterna de Registro competente (27) e insertarse en un libro que debe llevar al efecto el Capitán de Puerto respectivo.

20.—Puede verse el texto íntegro en la misma obra citada en la nota anterior, en la pág. 157.

21.—Arts. 354 a 358 del Código de Comercio

22.—Su texto en "Tratados Públicos y acuerdos Internacionales de Venezuela", Volumen V, pág. 614.

23.—Art. 613 del Código de Comercio

24.—Art. 794 del Código de Comercio

25.—Art. 14 Ley de navegación.

26.—Art. 614 del Código de Comercio.

27.—La inscripción corresponde al Protocolo Tercero. Disposición del art. 57 de la Ley de Registro Público.

De conformidad con los principios de nuestra legislación sobre registro público, tales constancias y documentos no surten efecto contra terceros hasta no haber sido protocolizados.

Nacionalidad de la Nave

La nacionalidad venezolana de una nave significa el sometimiento de dicha nave a la ley venezolana, se encuentre o no dentro de las aguas territoriales o interiores de Venezuela.

La nave extranjera en cambio solamente está sometida a la ley venezolana cuando se encuentra dentro del ámbito espacial de la ley nacional venezolana y en tanto en cuanto dicha ley no esté obligada a respetar o a remitirse a la respectiva ley nacional.

La nacionalidad se acredita con la matrícula y se significa con el uso de la bandera nacional.

La obtención de la nacionalidad de la nave está sujeta a comprobar ante el Capitán de Puerto el cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios (28) y la expedición por este funcionario del correspondiente certificado.

Una vez obtenida la matrícula no requiere renovación, pero está sujeta a caducidad si la nave se pierde, o es destruida, o apresada o confiscada en el extranjero, o pasa a propiedad de personas que por su nacionalidad no puedan ser propietarios de naves venezolanas o si deja de presentarse a puerto nacional durante un año o no se tienen noticias de ella durante 6 meses en la Capitanía de Puerto respectiva por comunicaciones de su Capitán, propietario o representante.

Documentos que Autorizan la Navegación

Matriculada la nave, no por ello considera el legislador que está autorizada par navegar. Existen circunstancias, unas de orden meramente técnico, otras de orden jurídico, que requieren ser previamente comprobadas para que la nave se pueda dar a la mar sin menoscabo del orden jurídico ni de la seguridad de las personas y de los bienes que a bordo se encuentran. A tal efecto la ley exige que se constate: 1º que se encuentra bajo pabellón venezolano, lo cual se acredita con el correspondiente certificado de matrícula co-

28.—Art. 16 Ley de navegación.

mo ya lo hemos explicado al hablar de la nacionalidad de la nave, 2º que la autoridad marítima hubiese autorizado a la nave según su tonelaje y destino para traficar: tal es el papel de la "Licencia de navegación", "Patente de navegación" o "Permiso de navegación", 3º que esté comprobado que la nave se encuentre en condiciones técnicas apropiadas para navegar previa constatación hecha por el Capitán de Puerto a través de los organismos correspondientes, y 4º una certificación de la capacidad de la nave que se denomina "arqueo".

Además de lo anterior es necesario dar a conocer quienes se encuentren a bordo de la nave, tanto en calidad de tripulantes como en calidad de pasajeros. Por otra parte, la autoridad marítima debe comprobar que la nave se encuentra en posesión de toda aquella documentación que requieren las diversas exigencias sanitarias, fiscales, etc.

El gobierno de las naves:

El gobierno de las naves está confiado al Capitán quien es el encargado de su gobierno y dirección mediante una retribución y previa la obtención del título correspondiente. (29)

Ahora bien, esta persona provista del título de Capitán y que ejerce las funciones de tal a bordo de la nave, tiene relaciones jurídicas en primer lugar con el propietario de la nave, en segundo lugar con los tripulantes, en tercer lugar con los pasajeros y en cuarto lugar con la autoridad marítima. Debe diferenciarse bien que, en estas relaciones jurídicas del Capitán con las diferentes entidades y personas a que hemos hecho alusión las relaciones con el propietario de la nave y con los pasajeros se rigen fundamentalmente por las normas del Código de Comercio, sin que ello sea obstáculo a que se de cumplimiento a las normas administrativas correspondientes. Las relaciones con los tripulantes además de por las normas administrativas que sean aplicables, indudablemente que están sometidas a las disposiciones generales del derecho laboral. Y por último, las relaciones con la autoridad marítima se deben regir exclusivamente por las disposiciones administrativas correspondientes.

29.—Art. 627 del Código de Comercio

Facultades del Capitán:

El Capitán ejerce la autoridad superior a bordo de la nave (30) ya que representa al propietario de la misma y a la autoridad marítima. En consecuencia le están subordinados tanto los pasajeros como los tripulantes y para el ejercicio de esta autoridad superior el Capitán posee a bordo de la nave autoridad disciplinaria.

Funciones públicas del Capitán:

El Capitán de la nave mercante puede autorizar la celebración de matrimonios en artículo mortis. Es además funcionario de registro civil y como tal debe dejar constancia en las partidas correspondientes cuando ocurran a bordo nacimientos o defunciones y ejerce además funciones de Registrador Subalterno al presenciar el otorgamiento de testamentos a bordo de la nave. Para estos casos el Código Civil establece las normas pertinentes que han de regir en las diferentes circunstancias a que hemos hecho alusión.

Relaciones jurídicas del Capitán:

Aparte de la responsabilidad que el Capitán tiene ante el propietario y los pasajeros en virtud de las relaciones de derecho privado que entre ambos existen y que son reclamables ante la jurisdicción civil y mercantil ordinaria y de las relaciones que tiene ante los tripulantes que puedan ser objeto de reclamaciones ante la jurisdicción del trabajo, el Capitán tiene tanto ante pasajeros, tripulantes, propietario de la nave y la autoridad marítima una serie de deberes de cuyo exacto cumplimiento debe responder.

En primer lugar, el Capitán debe responder de que en el viaje se cumplan todos los requisitos que establezcan la ley de navegación y sus reglamentos y que además hubieren dictado las autoridades marítimas competentes o la autoridad consular cuando se encuentre en ejercicio de la autoridad marítima.

En segundo lugar, el capitán está obligado a llevar el diario de navegación y de puerto y el diario de máquinas y certificar bajo su firma todas las circunstancias o acaecimientos ocurridos en la

30.—Art. 101 de la ley de navegación y 627 del Código de Comercio

nave o por causa de ella en el mar o en puerto con la especial característica de que las constancias que se encuentren en ese documento tienen un valor de prueba reconocido no solamente ante nuestra Legislación sino desde el punto de vista del Derecho comparado. En tercer lugar el Capitán responde del orden a bordo y para tal efecto debe tomar las medidas disciplinarias que fueren correspondientes tanto con respecto a pasajeros como con respecto a tripulantes para reprimir cualquier acto de indisciplina ocurrido a bordo, aparte de las sanciones de tipo penal o administrativo que puedan corresponder a tripulantes o pasajeros por actos de indisciplina a bordo y de las acciones por daños y perjuicios de orden civil o mercantil que puedan ocasionarse con motivo de dichos actos de indisciplina.

En cuarto lugar, el Capitán debe responder de su tripulación tanto ante las autoridades marítimas como ante otras autoridades (31) y, por último, el Capitán debe mantener informada a la autoridad marítima y a la autoridad consular de las características de su viaje.

31.—Art. 102 de la ley de navegación y 630 del Código de Comercio.

CAPITULO XIX

El Derecho aereonáutico.— Derecho aplicable a la aereonavegación.— Problemas jurídicos que plantea la navegación aérea.— Puntos jurídicos en la consideración de la aereonave.— Clasificación de las aereonaves.— Nacionalidad de la aereonave.— La aereonave en tierra.— La aereonave en vuelo.— El Registro aéreo.— La autoridad aereonáutica.— Situaciones de emergencia, abandono y pérdida de una aereonave.—

El Derecho Aeronáutico:

Desde el momento en que la navegación aérea deja de ser mera y simple labor deportiva o de investigación científica para convertirse en una notable actividad realizada con finalidades de importancia social y económica dentro de la colectividad, nace de inmediato una nueva rama del Derecho que poco a poco se va integrando y que se refiere al conjunto de todas aquellas normas jurídicas que deben regir en una forma u otra, desde todos los puntos de vista del Derecho, las relaciones que surgen con motivo de la referida navegación aérea.

Estas normas, incluso en relativamente poco tiempo, llegan a tener carácter e importancia internacional al deber los Estados ponerse de acuerdo sobre las diferentes formas como habían de regir el paso y recibo o despacho de aeronaves propias o ajenas destinadas o provenientes de o a otros países.

Surgen en consecuencia una nueva serie de temas jurídicos que han de ser tratados particularmente. Inicialmente el estudio de las normas jurídicas relativas a la navegación aérea se origina dentro de las propias limitaciones de una nueva rama del Derecho Marítimo para convertirse posteriormente en una rama autónoma. Los tratadistas discuten si esa rama autónoma está derivada del Derecho Marítimo, está integrada dentro del Derecho Administrativo o está integrada dentro del Derecho Mercantil. (1)

En nuestro concepto la materia debe distinguirse en dos gran-

1.—Este problema lo plantea muy exactamente el Dr. Carlos Morales en su Discurso de incorporación a la Academia de Ciencias Políticas (Caracas, 1954) pág. 22 y ss.

des campos: por de pronto un aspecto importante es el que se refiere a las normas que dirigen las relaciones jurídicas que surgen entre los particulares con motivo de la navegación aérea. Esta materia debe ser objeto y parte del Derecho Privado a través del Derecho Mercantil. Dejamos a un lado el problema de por qué en el Código de Comercio se debe incluir o no el transporte aéreo como una actividad mercantil.

Ahora bien, existe por otra parte un conjunto de normas que van a regular, no ya las relaciones jurídicas que surgen entre los particulares con motivo de la navegación aérea, sino las situaciones y casos en los cuales el Estado interviene, a través de organismos especializados de la Administración Pública, para regular algunos aspectos de la navegación aérea que interesan al orden público como lo relativo a la actividad de aparatos y personas que en una forma u otra tienen conexión con la navegación aérea.

Nuestro estudio, se ha de limitar a este último aspecto que forma parte específica del Derecho Administrativo, sin negar desde luego, la posibilidad de que llegue a tener o tenga la categoría de una rama autónoma del Derecho denominado "Derecho Aeronáutico", "Derecho Aéreo", o "Derecho de la Aviación". (2)

Derecho Aplicable:

La Ley de Aviación Civil, vigente (3) siguiendo la línea señalada al efecto en la materia legislativa sobre comunicaciones, determina que en lo relativo a la aviación civil, o sea a la navegación aérea con fines de carácter civil, se ha de aplicar, en primer lugar lo dispuesto en los Convenios y Tratados Internacionales celebrados por la República. En segundo lugar, la ley de Aviación Civil y en tercer lugar, las disposiciones de otras leyes que fueren aplicables al caso o los principios generales del derecho aeronáutico, entendiéndose que estas dos últimas normas se utilizarán cuando la ley o los tratados y convenios no contengan norma especial.

Debe advertirse, por lo tanto, que en materia de aviación se sigue el mismo principio legislativo que en materia de navegación

2.—Existen dos excelentes obras de autores venezolanos sobre esta materia: la una del Dr. Víctor J. Delascio "Comentarios sobre Derecho Aeronáutico" (Caracas, s. f.) y la otra del Dr. Germán Chiossone Lares "Principios Generales de Derecho Aeronáutico Venezolano" (Caracas, 1954)

3.—Art. 1 Ley de aviación civil

marítima, o sea, dándole preferencia en el orden de aplicación de las leyes al tratado internacional por sobre la Ley Nacional. (4)

Problemas jurídicos que plantea la navegación aérea:

La Constitución Nacional determina que el ámbito de espacio aéreo sometido a la jurisdicción de Venezuela sería fijado por la Ley. (5) El Legislador en este sentido ha adoptado el criterio de entender que todo el espacio aéreo que se encuentre sobre el territorio de la República está sujeto a la soberanía o jurisdicción del Estado Venezolano. (6)

4.—Sobre esta materia Venezuela ha celebrado los siguientes tratados, convenios o acuerdos:

Convenio Provisional de Aviación Civil Internacional (Chicago 7 de diciembre de 1944, Volumen VIII, pág. 149) Convenio relativo al tránsito de los servicios aéreos internacionales (Chicago 7 de diciembre de 1944, Volumen VIII, pág. 177) Convenio sobre Transporte Aéreo Internacional, (Chicago 7 de diciembre de 1944, Volumen VIII pág. 187) Convención de Aviación Civil Internacional (Chicago, 7 de diciembre de 1944, Volumen VIII pág. 187) Convención de Aviación Civil Internacional (Chicago, 7 diciembre de 1944) Volumen VIII, pág. 199) Convenio con Colombia que adopta medidas de seguridad para operaciones de aeronaves en Táchira y Cúcuta (31 de mayo de 1951, Volumen IX, pág. 750) Convenio con Estados Unidos de América sobre Transporte aéreo (Caracas 30 de diciembre de 1953, Volumen X, pág. 890) Acuerdo con Francia sobre Transporte Aéreo (Caracas 13 de mayo de 1954, Volumen X, pág. 843) Acuerdo con los Países Bajos sobre Transporte Aéreo (Caracas 26 de octubre de 1954 Volumen X, pág. 873). Convención con varios Estados para la unificación de ciertas reglas relativas al transporte aéreo internacional (Esta Convención se firmó en Varsovia el 12 de octubre de 1929, Venezuela la ratificó el 15 de diciembre de 1954, Volumen X, pág. 521). Convenio con la Organización de Aviación Civil Internacional y otros organismos internacionales sobre Asistencia Técnica (New York, 23 de agosto de 1954, Volumen X, pág. 860) Protocolo relativo a ciertas enmiendas al Convenio de Aviación Civil Internacional (Montreal 14 de junio de 1954, Volumen XI, pág. 730). Acuerdo con la República Federal Alemana relativo a la extensión a dicho país de las disposiciones de la Convención de Aviación Civil Internacional y de las del Convenio relativo al tránsito de los servicios aéreos (Caracas 6 de febrero de 1956, Volumen XI, pág. 733) y Acuerdo con Portugal sobre transporte aéreo (Caracas 5 de junio de 1956, Volumen XI, pág. 768). Esta lista está elaborada sin pretender que sea completa y se refiere hasta diciembre de 1957. Las referencias están remitidas a los volúmenes de la colección de "Tratados Públicos y Acuerdos internacionales de Venezuela que ha venido publicando la Cancillería Venezolana. Las fechas indicadas son (salvo indicación en contrario) las fechas de firma de cada uno de los instrumentos citados, y debe acudirse al texto de los mismos para determinar la fecha de su ratificación.

5.—Art. 2 de la Constitución de 1953.

6.—Art. 2 de la Ley de aviación civil

Este principio, de someter la totalidad del espacio aéreo que se encuentra sobre el territorio de la República a la jurisdicción del Estado Venezolano, trae como inmediata consecuencia el planteamiento de los problemas que se derivan del uso de ese espacio aéreo tanto por las aeronaves nacionales o sea las aeronaves sujetas a la jurisdicción de Venezuela, como por las aeronaves sujetas a las jurisdicciones de otro Estado o de organismos internacionales.

En la Conferencia de Chicago de 1944 se firmó el acuerdo sobre las cinco libertades del aire, y en las cuales se señalaba el derecho de cualesquiera de los Estados contratantes a que sus aeronaves volaran libremente sobre el territorio de los otros Estados. (7)

Existe una discusión de doctrina sobre la extensión que en teoría debe tener el espacio aéreo sujeto a la jurisdicción de un determinado estado. Está expuesta en el citado discurso del Dr. Carlos Morales en su incorporación a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales; pero tal materia forma parte más del Derecho Constitucional que del Derecho Administrativo y por ello no entramos en la misma.

Puntos jurídicos sobre la aeronave:

El Dr. Delascio (8), nos habla de que la definición de aeronave puede fundarse en tres criterios diferentes: 1) el criterio enunciativo en el cual la norma jurídica ofrece una lista o serie de vehículos o aparatos a los que otorga la denominación de aeronaves. 2) el criterio descriptivo en el cual se define a la aeronave por sus características principales que la diferencian de otros medios de transporte y 3) el criterio mixto, que es el que define la aeronave por las características que contiene y se enumeran, a modo de ejemplo, algunos aparatos concretos a los cuales se les da específicamente esa denominación.

Las diferentes Convenciones Internacionales de 1889, de 1919, de 1926, de 1928, de 1933 y 1944 han dado diferentes explicaciones acerca de lo que se entiende por aeronave.

7.—Este fue el Convenio sobre transporte aéreo internacional, suscrito por Venezuela en Chicago el 7 de diciembre de 1944 y luego ratificado el 26 de marzo de 1946. Debe advertirse que Venezuela denunció este Convenio el 3 de junio de 1954, por lo que el mismo dejó de regir para el Estado denunciante el 3 de junio de 1955.

8.—Delascio, Dr. Víctor José: "Estatuto Jurídico de la aeronave" en número 10 de la "Revista de la Facultad de Derecho", pág. 65 y ss. Este trabajo fue también publicado en separata.

Nuestra Ley adopta el determinar que es la aeronave en base a tres elementos importantes: 1) el carácter de vehículo o sea como lo define la academia de la Lengua, artefacto utilizable para el transporte de personas o cosas; 2) la condición específica de ese vehículo de que pueda elevarse, sostenerse y circular por el espacio, y 3) el destino al cual el vehículo aéreo se destine, o sea que se utilice para llevar en el espacio aéreo, personas o cosas, para exhibiciones, propaganda, etc.

Condición jurídica de la aeronave:

En la evolución del Derecho se ha llegado a considerar a la aeronave como un bien de condición mueble y que este mueble tiene carácter especial o sea que en él se encuentran algunas condiciones o características propias de los bienes inmuebles, pero que no hacen perder la condición mobiliaria (por ejemplo, la posibilidad de hipoteca). Es el criterio que acoge nuestro legislador. (9)

Tipos de aeronaves:

La convención de Chicago de 1944 divide a las aeronaves en aeronaves civiles y en aeronaves del Estado, considerando como del Estado las que se utilicen para fines militares, aduanales o policiales y como aeronaves civiles las que tengan cualesquiera otras finalidades no asignadas a las del Estado. Estas disposiciones han sido adoptadas por nuestra Legislación, pero ampliando el concepto de aeronaves del Estado, al señalar como tales aquéllas que son de propiedad y usos oficiales con carácter exclusivo, pertenezcan a la Nación, los Estados, las Municipalidades u otras personas morales de carácter público.

Nacionalidad de la aeronave:

Se llama "nacionalidad" de una aeronave su vinculación jurídica, por medio de la "matrícula" a un determinado Estado. Esta "matrícula" es la credencial expedida por el Estado interesado de que la aeronave en referencia está inscrita en su Registro Aéreo y en consecuencia que con respecto a ella se han cumplido todas las demás exigencias de la respectiva ley nacional.

9.—Art. 62, Ley de aviación civil

Es norma, tanto de la Convención de Chicago, como de la ley venezolana, que cada aeronave no puede poseer sino una sola matrícula y en consecuencia una sola nacionalidad, pero la Convención admite la posibilidad de dicha matrícula sea cambiada de un Estado a otro.

Derecho aplicable a la aeronave:

La aeronave de cabotaje, o sea aquella que sólo transita dentro del territorio de un Estado, no presenta problemas de escogencia de la norma jurídica, que le sea aplicable, puesto que no hay otra sino la del Estado subyacente.

Pero, cuando la aeronave vuela en el espacio aéreo libre, o sea fuera de la jurisdicción de cualesquiera de los Estados, o cuando teniendo una nacionalidad determinada, vuela o se encuentra en el territorio de otro Estado, la escogencia de la norma jurídica aplicable se hace compleja.

La cuestión tiene dos aspectos, el uno referente a la norma aplicable al vuelo y maniobras de la aeronave y el otro referente al Derecho que corresponde a los hechos ocurridos a bordo de la aeronave.

La primera cuestión ha sido resuelta por la Convención de Chicago en la cual se obligaron a los Estados contratantes a que sus aeronaves respetaran los reglamentos de vuelo y maniobras del sitio donde se encontraren y que se acogieren a las reglamentaciones internacionales cuando estuvieren en alta mar. (10)

La segunda cuestión es probable que debe resolverse de acuerdo tanto con la ley del Estado subyacente como con la ley del Estado al cual pertenece la matrícula de la aeronave. Ello lleva a posibles conflictos de aplicación de una ley u otra en caso de divergencia y que habrá que analizar detenidamente acogiéndose a los principios generales del derecho internacional que fueren necesarios.

El Código Bustamante a ese efecto no aclara gran cosa la situación, remitiendo a la ley del "pabellón" (deberá entenderse, de la matrícula) el orden interno de la aeronave. (11)

10.—Convención de Aviación Civil Internacional, art. 12.

11.—Arts. 281 y 282 del Código Bustamante, o Código de Derecho Internacional Privado. Su texto aparece publicado por el Dr. José Muci Abraham hijo, en el Volumen VII de las Publicaciones Monográficas de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela.

De la interpretación del art. 5 de nuestra ley se pueden deducir como principios aplicables por o para Venezuela los siguientes:

1) Mientras una aeronave, sea cual sea su nacionalidad se encuentre en jurisdicción de Venezuela, se someterán a la ley venezolana los hechos y actos jurídicos que ocurran a bordo.

2) Los hechos y actos jurídicos que ocurran a bordo de una aeronave venezolana, donde quiera que se encuentre, y siempre que no atenten contra la seguridad o el orden público del Estado subyacente, se someten a la ley venezolana.

3) Los hechos y actos jurídicos que ocurran a bordo de una aeronave venezolana y que atenten contra la seguridad o el orden público del Estado subyacente, se someten a la ley de dicho Estado.

4) Los hechos y actos delictuosos ocurridos a bordo de aeronaves extranjeras, que tengan efecto en Venezuela o se pretenda tal efecto, se someten a la ley venezolana.

Estos principios requieren análisis para su cabal inteligencia. Por de panto, debe señalarse que el señalado bajo el número 2, tiene que someterse a una excepción constitucional evidente: Según el texto de la Constitución, los nacidos en aeronaves venezolanas son venezolanos, siempre y cuando el nacimiento ocurra fuera de la jurisdicción de otro Estado. De modo que el hecho del nacimiento se somete a la ley del Estado subyacente, aunque la aeronave sea venezolana.

Además, la cabal interpretación del numerado 4 requiere tomar muy en cuenta las disposiciones del Art. 2 del Código Penal, sobre la forma y manera de interpretar cuando se aplican las leyes penales substantivas y adjetivas del país, para castigar delitos cometidos en el exterior.

Ahora bien, la aeronave no es un cuerpo estático, sino esencialmente destinado al movimiento, la mayor parte del cual se efectúa en el espacio aéreo. Ello nos lleva por lo tanto a considerar las diferentes situaciones jurídicas que plantea la actividad de la aeronave, o sea cuando se encuentra en tierra y cuando se encuentra en movimiento.

La aeronave en tierra:

La aeronave por las especiales condiciones técnicas en que pueda actuar, necesita de un sitio adecuado para su despeje, aterrizaje.

je o acuatizaje y movimiento tanto en la superficie de tierra como en el agua. Ese sitio se denomina "aeródromo" y cuando dispone de instalaciones y obras adecuadas para la atención de aeronaves destinadas al servicio de transporte público de pasajeros o carga, se denomina "aeropuerto" (12), los cuales a su vez pueden estar destinados no solamente al servicio de cabotaje sino también al servicio internacional, requiriéndose en este último caso especial declaratoria en ese sentido por parte del Ejecutivo Nacional.

La Convención de aviación civil internacional reservó a los organismos internacionales previstos en ella, la facultad de fijar normas sobre las características de los aeropuertos y zonas de aterrizaje (13), a cuyo acatamiento están obligados los Estados contratantes.

El Aeródromo, sea o no aeropuerto, supone de por sí la aplicación de diversos tipos de normas jurídicas que podemos resumir así:

1) Su construcción, el mantenimiento de sus instalaciones y servicios y la adquisición de los elementos necesarios para llevar a cabo tales obras, están cubiertos por la presunción de "utilidad pública". (14)

2) Su construcción, explotación, administración y operación está sujeta a previa autorización de parte de la autoridad aeronáutica.

3) Su uso, ya sea por aterrizaje o aprovechamiento de sus instalaciones, cuando se trata de aeropuertos nacionales, ocasiona el pago de tasas en beneficio del Fisco Nacional y conforme a la tarifa establecida al efecto. (15)

Por otra parte, cuando se trata de aeródromos civiles particulares, su uso es obligatoriamente gratuito para las aeronaves del Estado, para las de los Estados extranjeros en visita o misión oficial y para las aeronaves privadas dedicadas a fines exclusivos de turismo, instrucción, sanidad o agricultura. (16)

4) Desde el punto de vista organizativo, cada aeródromo o aeropuerto debe tener un Jefe, con autoridad única y suficiente para cuanto se refiere al mismo.

12.—Art. 33 Ley de Aviación Civil

13.—Art. 37 letra b de la Convención sobre Aviación Civil Internacional

14.—Art. 37 Ley de aviación civil y art. 11 de la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social.

15.—Art. 33 Ley de aviación civil

16.—Art. 36 Ley de aviación civil

La Aeronave en Vuelo

La actividad fundamental de la aeronave es el vuelo, o sea su desplazamiento en el espacio.

A tal efecto, distinguimos en el vuelo sus tres etapas naturales: el despegue, el vuelo propiamente dicho y el aterrizaje o acuatizaje. En cada una de las mismas cuidaremos de analizar su régimen jurídico.

a) El despegue:

Para que la aeronave pueda despegar requiere el cumplimiento de tres requisitos complementarios:

1) **Certificados:** Estos certificados, son documentos expedidos por la autoridad aeronáutica, en orden a comprobar, que el aparato ha sido puesto en servicio en forma debida, que está debidamente matriculado (17) y que ha pasado por las pruebas técnicas que acreditan suficientes condiciones de seguridad de vuelo. (18)

2) **Personal:** Es el equipo humano, que tanto en la tripulación de vuelo, como en tierra, atienden a la aeronave. Este personal debe estar provisto de la licencia correspondiente y de estar la aeronave destinada al servicio público de transporte, debe estar bajo el comando de un Capitán designado por la empresa operadora.

El Capitán requiere una consideración especial por su importancia y trascendencia jurídica.

Los organismos internacionales, desde 1926, hasta la última reunión del Comité Jurídico de la OACI, tenida en Tokio a fines de 1957, se han venido ocupando de precisar la autoridad o mejor el carácter jurídico del comandante de la aeronave, mediante sucesivos proyectos de convenios internacionales que no han llegado a ser suscritos. En todos esos estudios se ha llegado a establecer como "desideratùm" que el comandante tenga con respecto a la aeronave, tripulación, pasajeros y carga, facultades análogas a las del Capitán de la nave.

La Convención de la OACI nada dice sobre el particular. Toda esta falta se ha traducido en la afirmación que se hace en el infor-

17.—Art. 21 ley de aviación civil

18.—Art. 22 Ley de aviación civil

me presentado por el Comité Jurídico de la OACI a la Décima Conferencia de dicho organismo, sobre que "la falta de atribuciones del piloto al mando de la aeronave dio lugar a situaciones embarazosas e incluso peligrosas". (19)

Nuestra ley, con respecto al Capitán fija tres normas fundamentales:

A) *Límites temporales de su autoridad:*

La autoridad del Capitán comienza cuando se hace cargo de la aeronave y termina cuando el viaje finaliza en el momento en que un representante de la empresa operadora o cualquier autoridad competente se hace cargo de la aeronave.

B) *Autoridad del Capitán:*

La ley solamente dice que el Capitán es "responsable" de la tripulación, de la carga, del correo, de los pasajeros y equipajes y de la aeronave. Hay que deducir por evidente razonamiento de que por lo tanto el Capitán tiene facultades para poder decidir cuanto corresponda a tales personas y cosas y que pueda comprometer su responsabilidad, entendiéndose por lo tanto que queda a su juicio la valorización de cuáles intereses deben prevalecer cuando deban ser sacrificados unos en beneficio de otros.

C) *Registro de bitácora:*

El Capitán debe anotar en el libro de bitácora todos los hechos que puedan tener consecuencias legales y que ocurran a bordo durante el viaje. Posteriormente, al terminar el viaje debe poner en conocimiento de tales hechos "a las autoridades competentes del primer lugar de aterrizaje en territorio venezolano" o a la autoridad competente extranjera y al Cónsul Venezolano, si lo hay, si el aterrizaje es fuera del país.

La norma requiere estas aclaratorias: Aunque la ley no lo ordena, debe el Capitán señalar, si le es posible, el sitio donde se encontraba la aeronave cuando ocurrió el hecho que él anotó en el libro de bitácora, puesto que ello es indispensable para conocer el

19.—Este informe circuló multigrafiado para uso de los delegados a la Conferencia y de él no conocemos posteriores ediciones.

derecho aplicable al caso. Por otra parte, la anotación del Capitán hace fe pública con todas las consecuencias que de ello se derivan y por último la notificación debe ser hecha por el Capitán, directamente o por medio de la autoridad aeronáutica, al organismo que fuere competente para conocer la materia, ya fuere la primera autoridad civil, el Juez de Comercio, el Registrador Subalterno, etc.

3) *Permisos:*

El despegue no puede ser hecho sin la correspondiente autorización de la autoridad aeronáutica que debe tomar en cuenta, conforme a la reglamentación local las condiciones meteorológicas y de tráfico que imperen en cada momento.

b) *El vuelo:*

El vuelo en sí plantea estas dos cuestiones: por dónde se puede volar y qué o quienes pueden ir en la aeronave durante el vuelo.

En cuanto a la primera se contempla en dos momentos distintos: uno el de entrada o salida al territorio nacional, el otro la circulación dentro del mismo. Además está de por medio otra cuestión: que el vuelo se hubiere iniciado y vaya a terminar dentro de territorio nacional (vuelo de cabotaje) o que se hubiere iniciado o vaya a terminar fuera del territorio del país (vuelo internacional).

Con respecto a los vuelos de cabotaje en la Convención de la OACI los Estados contratantes se reservaron el derecho de limitar dichos vuelos exclusivamente a las aeronaves de matrícula nacional. Venezuela específicamente ha dispuesto que el transporte comercial interno está reservado a aeronaves venezolanas. (19 bis.)

Ahora bien, en cuanto a los vuelos internacionales, los Estados firmantes de la Convención de Aviación Civil Internacional de 7 de Diciembre de 1944, convinieron en aceptar que las aeronaves de los Estados contratantes, no dedicados a servicios de itinerario fijo, pudieren entrar libremente al espacio aéreo de cualesquiera de los mismos Estados contratantes, pero sujetándose a las disposiciones legales del Estado subyacente. Nuestra ley, se ha apartado de la letra y espíritu de la Convención internacional, puesto que exige rigurosamente la existencia de un permiso previo en cada aeronave que pretenda volar sobre territorio nacional.

19 (bis) Art. 8 Ley de aviación civil y art. 7 Convención de aviación civil internacional.

La ley exige además que la entrada y salida de o al territorio nacional se haga en las zonas que hubiere determinado previamente el Ejecutivo Nacional.

Por otra parte, tanto la Convención como la ley determinan la facultad del Estado, por medida de seguridad, de prohibir que se sobrevuele sobre determinadas zonas y de determinar en momentos de emergencia la suspensión total o parcial de las actividades aéreas en toda la República o en parte de ella. (20)

En cuanto a qué puede ser transportado por medio de una aeronave y quiénes pueden ser pasajeros en el mismo vehículo, ha considerado prudente el legislador establecer algunas cuestiones fundamentales.

En cuanto a la carga, la norma es la posibilidad de llevar todo aquello que no esté prohibido, y estas prohibiciones se refieren, por principio establecido en la Convención y aplicado en la ley, a material de guerra. Otros tipos de carga requieren previa autorización, por ejemplo explosivos, armas y cartuchos de comercio o porte autorizado, sustancias inflamables y estupefacientes. (21)

En lo que se refiere a personas, la ley solamente se limita a establecer la necesidad de control por parte de la autoridad aeronáutica para el caso de transporte de personas que estén en estado de embriaguez, que se encuentren bajo la acción de estupefacientes o requieren de ellos durante el viaje, o que estén afectadas por enfermedades contagiosas o mentales que puedan constituir peligro para la seguridad del vuelo.

Durante el vuelo no pueden ser arrojados ni objetos ni sustancias, salvo en las labores de rescate, en situaciones de peligro o en vuelos especialmente autorizados. La *ratio legis* de esta disposición es de por sí evidente.

c) *El aterrizaje:*

Es el fin del vuelo y comprende las maniobras necesarias para posar la aeronave en tierra o en la superficie del agua.

El aterrizaje puede ser por causa de fin normal de un viaje, en caso de emergencia o por orden de la autoridad aeronáutica.

20.—Art. 7 Ley de aviación civil y art. 9 de la Convención de aviación civil internacional

21.—Arts. 13 y 14 de la Ley de aviación civil y art. 35 de la Convención de aviación civil internacional.

En principio, el aterrizaje debe hacerse en aeródromo o aeropuerto habilitado al efecto, por ejemplo para el tráfico internacional si se trata de vuelos internacionales, pero no hay limitación alguna si se trata de emergencias, cuando solo queda el caso a la prudencia del Capitán.

Otras Regulaciones Jurídicas sobre Aereonaves

1) *El Registro aéreo:*

El Registro aéreo está expresamente organizado por la ley a fines de dejar constancia de la existencia de la propiedad de aeronaves y de los gravámenes que se establecen sobre ellas. Además tiene su carácter internacional puesto que las indicaciones del mismo deben ser transmitidas al Organismo Internacional correspondiente, cuando éste lo solicite y a los fines de la debida información de los Estados contratantes. (23)

2) *La autoridad aeronáutica:*

No puede entenderse como tal, sino a aquellos órganos administrativos a quienes la ley o sus normas complementarias señalen o atribuyen competencia para decidir sobre cuestiones relativas a la actividad aeronáutica. La ley deja la determinación de las mismas al Ejecutivo Nacional, mediante la respectiva disposición reglamentaria, pero a reserva desde luego de dos principios elementales, el uno la autoridad del Presidente de la República y el otro el ejercicio de esa autoridad por medio del Ministerio de Comunicaciones, tal como lo dispone al efecto el Estatuto de Ministerios. (24)

La organización administrativa del Ministerio de Comunicaciones determinará luego cuales de sus órganos deben intervenir en materia de actividades aeronáuticas y la esfera de competencia de cada uno.

22.—Art. 11 ley de aviación civil

23.— Art. 62 Ley de aviación civil y art. 21 Convención de aviación civil internacional.

24.—Arts. 1 y 28 del Estatuto de Ministerios de 30 de diciembre de 1950 (Su texto en Compilación Legislativa de Venezuela. Tomo I, pág. 929)

3) *Situaciones de emergencia, de accidente, de abandono y de pérdida de aeronaves:*

a) **Emergencia:** Se llama en "emergencia" a tenor de lo dispuesto en la Convención (25) a una aeronave que se encuentre en situación de peligro. En ese caso existen dos cuestiones de inmediata aplicación, la una la obligación, por parte del Estado en el cual se encuentre la aeronave sobrevolando, de prestarle la ayuda que le sea posible y la otra, el permitir, tanto a los dueños de la aeronave en emergencia, como a las autoridades del Estado donde ella se encuentre matriculada, el prestarle la ayuda que les fuere posible.

b) **Accidente:** Se puede denominar accidente el hecho o hechos en o por una aeronave y que producen muertes o heridas graves en personas, o que indiquen graves defectos técnicos o en la aeronave o en las facilidades para la navegación aérea.

El accidente puede ocurrir: a una aeronave venezolana en Venezuela, a una aeronave venezolana fuera de Venezuela y a una aeronave extranjera en Venezuela.

En el primer caso, la autoridad aeronáutica venezolana tiene el deber de organizar bajo su dirección y control la búsqueda y rescate de la aeronave accidentada y posteriormente de efectuar una investigación que lleve a determinar las causas del accidente y las posibles responsabilidades a que hubiere lugar. En el segundo caso, cuando el accidente ocurre fuera de la jurisdicción de otro Estado, rigen idénticas normas. Pero cuando la aeronave venezolana sufre accidente en jurisdicción de otro Estado, a éste corresponde la investigación, teniendo Venezuela la facultad de designar observadores, de exigir que la investigación se haga conforme a las normas del Organismo Internacional correspondiente y además de todo, Venezuela tiene derecho a que se le suministre el informe correspondiente a dicha investigación y las conclusiones a que la misma hubiere llegado.

Ahora bien, si el accidente lo sufre una aeronave extranjera dentro de la jurisdicción venezolana, la autoridad aeronáutica venezolana debe portarse en forma correlativa, es decir practicando una averiguación conforme a las normas internacionales, admitiendo en dicha investigación a observadores del Estado al cual perte-

25.—Art. 25 Convención de aviación civil internacional

nezca la matrícula de la aeronave accidentada y suministrando a dicho Estado, por vía diplomática, un informe y sus conclusiones sobre el accidente. (26)

c) *Aeronave perdida:*

Una aeronave puede dejar de poderse considerar jurídicamente hábil en virtud de tres situaciones diversas:

- 1) Que perezca en un siniestro debidamente comprobado.
- 2) Que por causa de siniestro no llegue a desaparecer, pero quede inservible a juicio de la autoridad aeronáutica.
- 3) Que transcurra un lapso prudencial de tiempo sin que tengan noticias de ella.

En tales casos conviene dar por terminada la vida jurídica de la aeronave como tal y para los mismos la autoridad aeronáutica está facultada para declarar a la aeronave perdida y cancelar la matrícula correspondiente; la ley no lo dice, pero es claro que si la aeronave declarada inservible es rehabilitada técnicamente o la aeronave de la cual no se tienen noticias vuelve a aparecer, se requerirá una nueva matrícula.

d) *Abandono de la aeronave:*

La figura jurídica del abandono nació en el Derecho Marítimo fundamentalmente como un medio por el cual el propietario de la nave se liberta de las responsabilidades que le correspondan por actos del capitán, haciendo formal declaración de que cede a las terceras personas que específicamente determine, los derechos e intereses que le pudieran corresponder tanto en la nave como en sus fletes. (27)

Se contempla además en el Derecho Mercantil el abandono en el caso del seguro terrestre de transporte y en los demás seguros terrestres en caso de convenio especial (28) y en el caso de transporte terrestre cuando por efecto de averías sufridas durante el transporte la mercancía queda inútil para el destino que tuviere. (29)

La legislación aérea nacional adoptó la figura del abandono dándole peculiares características:

26.—Art. 26 Convención de aviación civil internacional.

27.—Art. 623 del Código de Comercio

28.—Art. 573 del Código de Comercio

29.—Art. 610 del Código de Comercio

1) Puede declarar el abandono el propietario o el poseedor de la aeronave.

2) Se considera abandonada una aeronave cuando carece de matrícula y se ignoran el nombre del propietario y el lugar de procedencia.

3) Se considera abandonada cuando se encuentra inactiva una aeronave en un aeródromo, por más de noventa días y sin estar al cuidado de nadie.

Para todos estos casos, dispone la ley que la Autoridad aeronáutica declare el abandono "con intervención de las demás autoridades competentes" y determine el destino de la aeronave y de los efectos que en ella se encontraren.

Esta norma (30), debe ser objeto de severas observaciones:

a) Es contradictoria en cuanto a que dice en una parte de ella que la declaratoria de abandono le corresponde al propietario o poseedor y en otra que a la autoridad aeronáutica: debería decir que el propietario hará la declaración ante la autoridad aeronáutica.

b) No debe ni puede la autoridad aeronáutica "determinar" el destino de la aeronave cuando el propietario la abandona por declaratoria expresa, pues es el mismo propietario a quien corresponde decidir en beneficio de quien hace el abandono, puesto que éste lo va a liberar de determinadas obligaciones.

c) El "poseedor" de la aeronave no debería estar facultado para "abandonarla" puesto que el abandono implica traslado de propiedad lo cual excede de las facultades del simple poseedor y corresponde únicamente al propietario. Recuérdese que el Derecho Marítimo no permite al Capitán abandonar la nave.

d) Da la impresión de que se hubiere confundido en la ley el concepto jurídico mercantil de "abandono" (distinto del concepto civil de "Abandono" referido al hogar o a la familia), y que se refiere a traslado de propiedad de la nave hecho por quien le corresponde para desligarse de determinadas obligaciones, con el concepto gramatical de "abandono", acción y efecto de "abandonar", o sea de dejar, desamparar a una persona o cosa. En el primer caso de los arriba referidos, se está utilizando el término "abandono" en su sentido jurídico y en el segundo y tercero en el sentido gramatical.

En todo caso no deben regirse por la misma norma las situaciones jurídicas derivadas del "abandono" hecho por el propietario y que origina relaciones jurídicas de carácter contractual con el "abandono" gramatical, ante el cual cabe pensar que debe regir el régimen establecido en el art. 801 y siguientes del Código Civil, mediante el cual procedimiento la aeronave así abandonada pasa "ope legis" a la propiedad de la Nación.

Conviene por lo tanto que en futuras reformas legislativas se aclare el régimen irregular a que hemos hecho referencia.

4) *La actividad del transporte aéreo:*

El régimen legal del transporte aéreo ha sido estudiado en otra sección de esta obra y a ella nos remitimos.

5) *Actividades conexas a la navegación aérea:*

La navegación aérea tiene a su lado una serie de actividades, conexas con ella, que las normas administrativas no pueden menos de contemplar. Ellas son:

- a) La enseñanza aeronáutica;
- b) El deporte aeronáutico;
- c) La industria aeronáutica en sus diferentes aspectos de investigación, fábricas y talleres.

La ley ha querido declarar de utilidad pública la enseñanza y la industria aeronáutica y dejar a juicio del Ejecutivo Nacional la extensión de dicha declaratoria al deporte aeronáutico (Clubs aéreos y aeromodelismo), así como sujetar todas las referidas actividades a la inspección y vigilancia del Ejecutivo Nacional para ser ejercida luego por medio de los órganos administrativos correspondientes.

CAPITULO XX

Régimen administrativo de la Defensa Nacional.— Prenotandos.— Normas administrativas.— Organización y competencia de los órganos del Estado encargados de su defensa.— Organización y régimen de las Fuerzas Armadas Nacionales.— Regulación del cumplimiento de los deberes cívicos relacionados con la defensa nacional.— Organización de los cuerpos armados.— Actividades civiles relacionadas con la Defensa nacional.— El Servicio Militar Obligatorio.

Régimen Administrativo de la Defensa Nacional: Prenotados

En los estudios que se hacen en la Filosofía del Derecho se demuestra en forma que ya nadie pone en duda, que el Estado tiene "derecho" a su defensa.

Y de ese "derecho a la defensa" que el Estado tiene se derivan otros, entre los cuales se encuentra el de organizar los medios e instrumentos adecuados a tal finalidad.

Tales posibilidades que el Estado tiene pues, derivadas de su derecho a la defensa, traen consigo la realidad de la organización destinada a tal fin, y junto a dicha organización, el conjunto de normas jurídicas que las rigen.

Las Constituciones Nacionales encargan la defensa de la Nación al Poder Nacional bajo la responsabilidad del Presidente de la República y mediante la acción de las Fuerzas Armadas Nacionales.

Han establecido además, como deber de los venezolanos el "prestar servicio militar" y como deber del extranjero el "contribuir a la defensa nacional, en la forma que lo determine la ley".

Normas administrativas:

Sobre las bases constitucionales antes enunciadas está construída la legislación administrativa referente a la defensa nacional.

Puede decirse que abarca tres aspectos:

- 1) Organización y competencia de los órganos del Estado encargados de su defensa.
- 2) Organización y régimen de las Fuerzas Armadas Nacionales.
- 3) Regulación del cumplimiento de los deberes cívicos de

Organización y competencia de los órganos del Estado en cargos de su defensa:

El órgano del Estado sobre el cual recae el mando supremo de todas las Fuerzas Armadas Nacionales, es el designado como su suprema autoridad jerárquica, o sea el Presidente de la República.

Ahora bien, establece el Art. 1 del Estatuto de Ministerios, en relación con el art. 4 de la Ley Orgánica del Ejército y de la Armada, que las atribuciones constitucionales y legales del Presidente de la República en materia de Defensa Nacional, las ejerce por órgano de un Despacho especial que se denomina "Ministerio de la Defensa", a cargo del Ministro de la Defensa.

Este Despacho está organizado de conformidad con lo dispuesto en la citada Ley Orgánica del Ejército y de la Armada y con el Decreto Orgánico correspondiente, de fecha 22 de Junio de 1946.

Organización y régimen de las Fuerzas Armadas Nacionales

Existen en tal sentido dos normas legales: la una, la ya citada Ley Orgánica del Ejército y de la Armada, la otra el Decreto N° 288 de fecha 27 de junio de 1958.

Las Fuerzas Armadas Nacionales constan de clases, denominadas Fuerzas Terrestres, Navales, Aéreas y de Cooperación.

Cada una de tales clases y grupos de fuerzas, tiene su régimen ad hoc, siempre bajo el mando de los respectivos Comandantes dependientes del Ministro de la Defensa.

Regulación del cumplimiento de los deberes cívicos en contribución a la Defensa Nacional

Este aspecto comprende dos situaciones complementarias:

- a) La obligación de prestar servicio militar, regulada en Ley de Servicio Militar Obligatorio de fecha 11 de julio de 1945 y su reglamento de fecha 13 de diciembre de 1933.

b) La regulación por el Despacho de la Defensa de determinadas actividades civiles: por ejemplo, adquisición de bienes por parte de extranjeros, utilización de armas y explosivos, ciertos aspectos de la navegación aérea y marítima, etc.

Vistas tales normas de tipo general pasemos al estudio de algunos aspectos fundamentales en cada una de ellas.

Organización de los cuerpos armados:

El principio general antes enunciados sobre que cada una de las clases y grupos de fuerzas tiene un régimen peculiar, no impide sin embargo la existencia de normas comunes que son las que debemos enunciar.

En primer lugar debe destacarse su carácter de servicio público, sometido por lo tanto, en tanto es tal servicio público, al control por parte del Presidente de la República, tal como lo establece la Constitución Nacional.

Y su personal debe distinguirse en ramas esenciales:

- a) La Oficialidad
- b) La Sub-Oficialidad técnica
- c) La tropa o marinería. (Marinería para la Marina, tropa para los demás cuerpos armados).

Pero tal clasificación general requiere análisis detenido:

La Oficialidad está subdividida en grados clasificados así:

1) Oficiales generales (General en Jefe: Almirante. General de División: Vice-Almirante; General de Brigada: Contralmirante).

2) Oficiales Superiores: (Coronel, Capitán de Navío, Teniente Coronel: Capitán de Fragata; Mayor: Capitán de Corbeta).

3) Oficiales Subalternos: (Capitán: Teniente de Navío; Teniente: Teniente de Fragata; Sub-Teniente; Alférez de Navío).

Se distingue dentro de la Oficialidad al: Efectivo, al de Reserva y al Asimilado (1).

El fondo de la distinción entre una situación y la otra hay que buscarlo en la "Profesión": el efectivo es el militar de profesión (2)

1.—Art. 241 de la Ley Orgánica del Ejército y de la Armada.

2.—Art. 242 (Salvo indicación en contrario todos los artículos citados en adelante corresponden a la Ley Orgánica del Ejército y de la Armada)

el de Reserva es el que solamente en forma eventual desempeña actividades militares (3) y "asimilado" el profesional o especialista civil que temporalmente desempeña funciones de oficial. (4)

Dentro del efectivo hay a su vez tres especies o situaciones:

a) La de actividad: cuando el oficial desempeña un empleo en los casos previstos en el art. 246 de la Ley.

b) La de disponibilidad, cuando sin haber llegado a situación de retiro no se desempeña empleo alguno en ningún cuerpo armado. (5)

c) La de retiro: cuando el oficial no desempeña empleo en cuerpos armados, o por haber llegado a la edad límite, o por retiro voluntario, por incapacidad física o profesional o por sentencia o presidio o reincidencia en faltas contra el honor y el decoro militar. (6)

El ingreso a la oficialidad en categoría de efectivo requiere el comienzo por el grado de subteniente o alférez de navío y el ascenso de grado a grado mediante el otorgamiento del Despacho respectivo.

Este 'Despacho' o documento comprobatorio del grado (7) lo expide el Presidente de la República y lo refrenda el Ministerio de la Defensa; pero si el Oficial ascendido es el propio Presidente de la República, corresponde al Senado de la República expedir el Despacho y si el Oficial ascendido es el Ministro de la Defensa, es entonces el Ministro de Relaciones Interiores quien refrenda el respectivo Despacho.

El grado imprime a su titular una situación permanente de cuyos honores y beneficios no puede ser privado el titular sino por los medios indicados en la ley, o sea sentencia definitivamente firme de los Tribunales Militares o Navales.

El Oficial efectivo tiene algunas limitaciones establecidas por la Constitución y la ley, mientras permanece en situación de actividad. Tal por ejemplo, la prohibición del ejercicio de derecho de sufragio, de permanecer a agrupaciones políticas, etc.

3.—Art. 243.

4.—Art. 252.

5.—Art. 252.

6.—Art. 266.

7.—Art. 132.

El oficial efectivo en actividad puede desempeñar empleos en tres modalidades:

- a) Como titular
- b) Como interino
- c) En forma accidental. (8)

La norma general es que un Oficial puede desempeñar interina o accidentalmente un empleo que requiere un grado superior al suyo, pero no uno de grado inferior. (9)

Regulación de actividades civiles relacionadas con la Defensa Nacional:

Es norma general en la conducta cívica de los ciudadanos su obligación de colaborar, cada uno en la medida de sus posibilidades y situación, con las exigencias de la Defensa Nacional.

Ello se logra, en la forma más conocida y pública por medio del servicio militar del cual hablaremos más adelante.

Pero, existen una serie de actividades civiles, que están relacionadas directa o indirectamente con las funciones de la Defensa Nacional y a las cuales el Estado ha querido regular especialmente a fin de asegurar su corrección.

Dentro del tal estado se encuentran las que de seguidas estudiaremos:

a) La fabricación, comercio y utilización de armas y explosivos:

A tal efecto la ley de 12 de junio de 1939 trae consigo disposiciones terminantes que permiten al Estado, la exclusividad en el uso y fabricación de armas, la regulación de su utilización por particulares, el control y la vigilancia en la utilización industrial de explosivos y la supervisión general de toda la materia por órgano del Ministerio de la Defensa.

Es de suma importancia para el profesional del derecho pues, el conocer esta especialidad de la materia que tratamos, pues la necesidad del uso de explosivos por parte de particulares para obras de construcción, obliga a sus consejeros legales, a tomar en cuenta la necesidad que hay de la autorización previa del Ministerio de la Defensa para tales actividades.

8.—Art. 141.

9)—Art. 145.

b) *Pilotaje, marina mercante y aviación civil:*

Las leyes de Pilotaje, fecha 18 de junio de 1942, de Aviación Civil de 13 de Julio de 1944 y de Navegación, de fecha 9 de Agosto de 1944, atribuyen diferentes competencias, cada uno dentro de su respectiva materia, al Despacho de la Defensa.

Pero, la creación del Despacho de Comunicaciones el 29 de octubre de 1945 y su reorganización el 4 de abril de 1946 creó una situación legalmente confusa sobre si tales materias continuaban bajo la competencia del Despacho de la Defensa o pasaban al de Comunicaciones.

La situación fue aclarada en el Estatuto de Ministerios de 30 de diciembre de 1950, al atribuir al Despacho de Comunicaciones lo concerniente a "aviación civil, y navegación marítima, fluvial y lacustre" (10), quedando a salvo la supervisión por parte del Ministerio de Defensa de todo cuanto esté relacionado con esas actividades de aviación y marina y pueda tener que ver con la defensa nacional.

El pilotaje, o sea la condición de buques a puerto seguro, permanece bajo la dirección y organización del Ministerio de Defensa.

4) *Trabajos hidrográficos y sondeos:*

Deben ser o ejecutados por el Ministerio de Defensa o bajo su supervisión. (11)

5) *Trabajos de aerofotografía:*

Se encuentran en las mismas condiciones que los anteriores. (12)

El Servicio Militar Obligatorio:

La Constitución de 1811, inspirada a este respecto en los escritos del gran revolucionario Picornell, habla de cómo es deber de todos ciudadano el "servir a la Patria cuando ella lo exija, haciéndole el sacrificio de sus bienes y de su vida si es necesario. (13)

10.—Art. 28, numeral 5, Estatuto de Ministerios.

11.—Art. 21, numeral 9, Estatuto de Ministerios.

12.—Art. 21, numeral 10 Estatuto de Ministerios.

13.—Constitución Nacional de 1811, art. 3 del capítulo 8.

El mismo principio se conservó en la constitución de 1819, en la de 1930 y la de 1857. (14)

La Constitución federal de 1864 (15) habla de cómo la fuerza a cargo de la unión se formará con individuos voluntarios", pero facultando siempre al Gobierno Nacional para aumentar a su pedido el contingente con el "número de hombres necesarios", y quedando siempre a salvo la garantía ciudadana de no ser reclutado forzosamente para el servicio de las armas. (16) Iguales principios se conservan en el 1874.

La de 1881, manteniendo la prohibición del reclutamiento forzoso para el servicio de las armas, habla ya sin embargo de como el contingente que cada Estado debe suministrar para integrar las fuerzas de la Unión, lo hará "llamando a servicio a los ciudadanos que deban prestarlo conforme a sus leyes internas" (17). Se deja pues a la COMPETENCIA DE LOS ESTADOS el determinar las modalidades y condiciones en que un ciudadano se vería obligado a prestar servicio militar.

De esa misma forma legisla sobre la materia la Constitución de 1891 y la de 1893.

En la de 1901 ya encontramos de nuevo los principios de 1810: así en la sección referente a los derechos de los venezolanos se mantiene, al igual que en Constituciones anteriores, la prohibición del reclutamiento forzoso para el servicio de las armas, pero a la vez se ordena que "dicho servicio ha de prestarse conforme lo dispone la ley" (18) haciendo juego dicha disposición con la del art. 11 que expresamente sanciona: "Todos los venezolanos tienen el deber de servir a la Nación conforme lo dispongan las leyes". Igual se mantiene en la de 1904, en la de 1909, 1914, 1922, 1927, 1928, 1929 y 1931.

En la constitución de 1936 se habla por primera vez de que el Ejército se formará con el contingente que cada Estado llame a servicio "de conformidad con la Ley de Servicio Militar Obligatorio

14.—Constitución Nacional de 1819, art. 3; Constitución Nacional de 1830, art. 12 y Constitución Nacional de 1857 art. 96).

15.—Constitución Nacional de 1864, art. 94.

16.—Constitución Nacional de 1864, art. 95.

17.—Constitución Nacional de 1881, art. 92.

18.—Constitución Nacional de 1901, art. 17, numeral 5.

(19) dejándose establecido como una de las Bases de la Unión de los Estados la reserva al Poder Nacional de todo lo relativo al Ejército, a la Armada y a la Aviación Militar.

Se mantiene la obligación de servir a la Patria en la forma que determine la ley y la abolición del reclutamiento forzoso (20).

La Constitución de 1945 sostiene idénticos principios.

La Constitución de 1947 no alteró tampoco la situación de 1936, y ordena en su art. 30 que "nadie podrá ser sometido a reclutamiento forzoso. El servicio militar es obligatorio y se prestará conforme a la Ley".

La Constitución de 1953 aclaró metodológicamente la cuestión al definir los deberes de los venezolanos en dos (aparte de los de obedecer la Constitución, las leyes y las disposiciones del Poder Público): la una la defensa de la Patria y la otra la prestación de servicio militar debidamente distinguidas.

Así estas dos obligaciones, si bien pueden coincidir: por ejemplo cuando existe una situación de guerra al prestar servicio militar se está defendiendo a la Patria pueden también cumplirse separadamente: por ejemplo, quien defiende los intereses económicos de la Nación está defendiendo a la Patria, en cumplimiento de su deber constitucional, pero no está prestando servicio militar.

Podemos pues concluir diciendo que aunque todo servicio militar implica defensa de la Patria, no toda defensa de la Patria implica servicio militar.

La obligación de defender a la Patria, no ya en forma general, sino en la concreta de servicio militar, está definida en el art. 2 de la Ley de Servicio Militar Obligatorio así:

a) En tiempo de paz prestar servicio de armas o someterse a la instrucción militar.

b) En tiempo de guerra alistarse bajo banderas y contribuir con la sangre y los bienes a la defensa nacional.

Ahora bien, aunque el deber genérico de defender a la Patria es para "todo venezolano" (21) el deber específico de prestar servicio militar no puede tener tanta amplitud, es decir no puede apli-

19.—Constitución Nacional de 1936, art. 14, numeral 8.

20.—Constitución Nacional de 1936, arts. 31 y 32, numeral 5.

21.—Ley de Servicio Militar Obligatorio, art. 1.

carse a todos los venezolanos, ya que hay razones de edad y de otras índoles que pueden imposibilitar a una persona para esa actividad. (22)

Pero la determinación acerca de si una persona está o no dentro de la situación que hace o no obligatorio el prestar servicio militar no se ha querido dejar a su libre juicio, sino que la ley creó dispositivos concretos para comprobarlos.

El primero es la obligación general, sin que tienen todos los venezolanos, el año siguiente a aquel en que han cumplido 18 años, de presentarse ante la autoridad u organismo señalado en la Ley. Es lo que llama "la inscripción". (23)

Esa presentación es ineludible (24) pero no necesariamente personal: hay casos y situaciones en que la inscripción la debe hacer otra persona: el ausente que debe ser inscrito por su padre o representante y el sometido a juicio, los que están cumpliendo condena o reclusión en un leprocomio o establecimiento semejante que deban ser inscritos por los Jefes o Directores del establecimiento penal o de salud, según el caso. (25)

Personalmente creo que el sentido exacto en que hay que interpretar el concepto de ausencia que maneja el art. 56 de la ley de servicio militar obligatorio es en el de "no presente en el país pero cuya existencia no está en duda" (26) y no en el de "presunto ausente" (27) ni en el de "declarado ausente". (28)

El impedido físicamente para presentarse en persona debe hacerlo saber a la autoridad que debe inscribirlo para que sean tomadas las medidas oportunas. (29)

La presentación hay que hacerla, en el territorio de la República, ante la Junta de inscripción militar de la residencia, en el exterior ante el Cónsul de Venezuela. (30)

22.—Art. 3, Ley de Servicio Militar Obligatorio.

23.—Art. 53, Ley de Servicio Militar Obligatorio.

24.—Art. 54, Ley de Servicio Militar Obligatorio.

25.—Art. 56, Ley de Servicio Militar Obligatorio.

26.—Art. 417 del Código Civil.

27.—Art. 418 del Código Civil.

28.—Art. 421 del Código Civil.

29.—Art. 57 Ley de Servicio Militar Obligatorio.

30.—Arts. 59 y 70 Ley de Servicio Militar Obligatorio.

Es conveniente hacer unas cuantas consideraciones acerca de la jurisdicción territorial ante la cual debe hacerse la inscripción: la ley habla de la Junta del Municipio de la residencia del inscrito, no de la del domicilio.

El menor tiene domicilio de su padre o representante (31), pero puede muy bien residir en un sitio distinto por eso la inscripción debe hacerla tomándose en cuenta no el concepto de "domicilio" sino el de "residencia".

La comparecencia del interesado ante la Junta debe ser acompañada con la presentación de los medios más seguros de identificación.

Interpretando conexactamente la ley de Servicio Militar con la ley del Servicio Nacional de Seguridad y los Decretos Orgánicos de la Identificación Nacional, no nos parece absurdo concluir que siendo el que comparece a inscribirse, una persona de más de 18 años está obligado por lo tanto a poseer su cédula de identidad personal (32) y estando como están todos los funcionarios públicos obligados a exigir la presentación de la Cédula Personal a toda persona que ocurra a ellos en relación con los servicios públicos que desempeñan (33) es muy posible el afirmar que el funcionario ante quien comparece una persona para inscribirse en el servicio militar debe exigirle la Cédula de Identidad.

La oportunidad de la inscripción está claramente fijada en la ley: hasta el 31 de marzo del año siguiente a aquel en que se cumplieron 18 años.

Hay un caso de excepción, el extranjero que se nacionaliza y que es menor de 45 años: debe inscribirse dice la ley, el año siguiente al de su naturalización. (34)

Ahora la inscripción no consiste solamente en la presencia del interesado ante el funcionario: se hacen necesarias, una vez presente el interesado y debidamente indentificado que se lleven a cabo las siguientes actividades: a) anotación de los datos personales; b) alegación de la excepción por la cual pretenda estar amparada; c) la expedición de una boleta o comprobante de la inscripción.

31.—Art. 33 del Código Civil.

32.—Decreto que reorganiza el Servicio Nacional de Identificación art. 11.

33.—Art. 31 Ley del Servicio Nacional Obligatorio.

De entre los inscritos no exceptuados saldrá por el SORTEO (35), en contingente que prestará servicio.

Pero, dejando a un lado el sorteo y los problemas jurídicos que plantea, preferimos concretarnos por la trascendencia que tiene para el oportuno y exacto consejo profesional, el estudio de las situaciones de excepción.

Deben interpretarse en su claro y correcto sentido: son situaciones que la ley considera suficientes para eximir definitiva o temporalmente al interesado de prestar el servicio militar.

No son pues "reglas generales" sino reglas de excepción, y como tales deben interpretarse. Mucho mas cuando eximen de un deber cuyo cumplimiento por todos los obligados es un elemento primordial en la defensa nacional.

Las excepciones llevan a la consideración de dos problemas: primero, en que consisten. Segundo, cómo se acreditan.

En cuanto a la primera cuestión debemos decir que primero que todo deben distinguirse las absolutas de las temporales.

La excepción absoluta es la situación que incapacita total y definitivamente a una persona para el servicio militar; son dos nada más: la existencia de un defecto físico que incapacite para llevar las armas y la existencia de una enfermedad incurable.

Quien está enfermo de enfermedad incurable o padece un defecto físico definitivamente irremediable que lo incapacite para llevar las armas, no podrá en un futuro tampoco estar en condiciones. Su presencia en un cuerpo armado no será nunca útil. La ley por lo tanto lo exime de prestar el servicio militar.

La excepción temporal obedece a una filosofía distinta: el sujeto no está incapacitado físicamente para llevar las armas, pero desempeña funciones de tal índole o se encuentra en situación tal, que el legislador ha creído que mejor beneficio obtiene la colectividad de que ese sujeto continúe desempeñando sus funciones o atendiéndole a su situación personal que, si las abandona por ir a prestar servicio militar, salvo que el estado de defensa del país, colocado en un momento de emergencia por sobre cualquier interés o situación personal, e incluso colectiva, haga necesario que se sacrifique dichos intereses o situaciones en aras del bien común en peligro.

35.—Art. 105 de la Ley de Servicio Militar Obligatorio.

Para comprender bien sus diferentes especies debemos hacer antes otras explicaciones previas:

Las Fuerzas Armadas Nacionales comprenden dos secciones principales: la primera línea y la segunda línea. La primera línea, a su vez está integrada por las fuerzas activas y los de complemento; la fuerza activa integrada por los oficiales en actividad y el personal de sub-oficiales, clases y soldados que formen el contingente ordinario del año respectivo; la fuerza de complemento lo integran una serie de personas, que por su edad y preparación militar en un momento de necesidad aumentar los efectivos de las fuerzas activas. La segunda línea en cambio la forman sujetos que sin tener las condiciones de las fuerzas de complemento pueden ser utilizados después de ellas en los servicios activos en caso de necesidad. Todo el resto de ciudadanos disponibles que no pasen de 45 años de edad forman lo que se llama la "guardia territorial".

Visto ello pasemos a las excepciones:

a) Existe un primer grupo cuyas excepciones los eximen de pertenecer al ejército de primera línea, pero no de pertenecer al de segunda línea y a la Guardia Territorial: es pues un reducido número que se considera que solamente en última instancia debe ir a formar parte de servicios de fuerzas activas por creerse que el país tiene urgente necesidad de mantenerlos en sus respectivas funciones; son los miembros del clero secular y regular; los profesores y maestros de universidades, escuelas especiales, colegios y escuelas federales, estatales, municipales y particulares y los Profesionales de las distintas facultades.

Esas tres clases de personas, el clérigo, el profesor y el profesional de una facultad, son, para el legislador, una reserva que sólo puede ponerse en los peligros de la fuerza activa cuando lo exijan supremas necesidades de la Patria. La labor del profesional, la del profesor, o al del clérigo debe continuar hasta que sea indispensable que se suspendan.

La ley sin embargo deja expresa constancia, de que si bien estas situaciones eximen de pertenecer al ejército de primera línea, el resto de las obligaciones militares debe ser prestado en la forma que determine el Ministerio de la Defensa, ya que tales personas, sin suspender sus actividades normales, pueden prestar valiosos servicios a la Defensa Nacional.

b) Existe un segundo grupo eximido de pertenecer a las fuerzas activas, pero no a las de complemento y a la Guardia Territorial. Son situaciones de consideración, pero a las que la Ley no ha tomado en el mismo grado que a las que hemos visto antes. Por eso no lo exime completamente del ejército de primera línea, sino tan solo de las fuerzas activas.

Son casos muy diversos, cada uno de ellos respetable, y que deben ser analizados con detenimiento:

a) el casado antes de su inscripción y mientras haga vida conyugal: se exigen pues dos situaciones que deben darse conjuntamente, la una que el matrimonio se hubiere verificado antes de la inscripción. Si se ha verificado después, no nos encontraremos ante la situación de ley; la segunda, que el casado haga vida conyugal, es decir, que si se ha separado de cuerpos, o si simplemente existe una separación de hecho, no está amparado por la excepción, ya que no existe causa para ello.

b) el hijo único a cuyas expensas vivan sus padres: se requieren por lo tanto dos situaciones: una que el hijo sea único, la otra, que sostenga a sus padres. Si es hijo único pero no sostiene a sus padres no goza de excepción: tampoco si aunque sostiene a sus padres lo hace junto con otros hermanos por no ser hijo único. Pero la ley deja una duda no resuelta; se trata del "hijo único varón" o del "hijo existente". Ante el texto de la ley, poco claro, hay que concluir que caben las dos opiniones con igual derecho a ser consideradas exactas.

c) el nieto único, sostén de sus abuelos mayores de 60 años, cuando éstos no tengan hijos vivos o estén incapacitados para el trabajo.

Esta situación da lugar a problemas de interpretación más complejos que en el caso anterior: cada quien no tiene sino dos padres, pero en cambio tiene dos pares de abuelos. Se deberá entender la ley de que para gozar de la excepción debe el interesado sostener a TODOS sus abuelos, o bastará que sostenga a un par de ellos, los abuelos maternos o los abuelos paternos. Personalmente creo que bastará que sostenga un par de abuelos, los paternos o los maternos, o solamente el abuelo o abuela materno o paterno que estuviere vivo, para que proceda la excepción.

d) el hermano, sostén de hermanos menores que no tengan padres; hay que fijarse en que: 1) los hermanos deben ser menores:

2) deben carecer de padres, en plural, de modo de que si solamente existe la madre procede la excepción.

e) el que tiene ya un hermano sirviendo en el Ejército o la Armada.

f) los alumnos de Universidades y escuelas especiales cuando tengan certificado de instrucción premilitar: tal como está redactada la ley no abarca a todo tipo de estudiante, sino con carácter exclusivo a los de Universidades (nacionales o privadas) y de escuelas especiales; y no está basada la excepción en que el interesado sea solamente alumno sino que además tenga certificado de instrucción premilitar.

Esta instrucción a que se refiere la ley, está definida en sus arts. 206 y 207 como un servicio que está autorizado a organizar el Presidente de la República en los Planteles de Educación Secundaria, Normal, Especial y Técnica, ya fueren nacionales, estatales, municipales o particulares, que una vez que sean organizados serán de curso obligatorio y que tienen por objeto familiarizar a los jóvenes con los principios elementales de la formación militar en orden a proporcionarles un desarrollo físico adecuado y conocimientos suficientes para ser utilizados como sub-oficiales o clases en el caso de que les tocara incorporarse a las fuerzas activas.

Esta instrucción no es pues universitaria, sino pre-universitaria una vez que fuere organizada y su aprobación, unida a la calidad de estudiante universitario, exceptúa temporalmente del servicio militar.

Como no sea han organizado todavía plenamente dichos cursos en los estudios previos a la Universidad se ha acostumbrado no llamar a formar parte del contingente ordinario a quienes fueren estudiantes universitarios, pero debe siempre quedar aclarado que la situación exacta de la ley es la que hemos señalado antes.

g) los bachilleres que tuvieren certificado de instrucción premilitar: no hace falta pues el estar inscrito en la Universidad, basta el título de Bachiller, pero acompañado del certificado ad hoc.

h) el empleado público que tenga certificado de instrucción premilitar y no sea Presidente de la República, o esté entre los funcionarios que exima el Ejecutivo del servicio militar o tenga situación oficial por elección.

i) los empleados y obreros de ferrocarriles

j) los individuos que hayan prestado, en cualquier condición

más de dos años de cualquier servicio, cuerpo o dependencia de las Fuerzas Armadas Nacionales.

k) los individuos que padezcan enfermedades físicas que los hicieren incapaces de prestar servicio a las fuerzas activas, debiéndose haber establecido dicha enfermedad en examen médico verificado antes de la incorporación a filas.

Estas situaciones de excepción no deben confundirse con las de exclusión que son dos: el tener vicios infamantes y el haber sido condenado a prisión por más de un año.

Hay que advertir sin embargo que en los casos previstos en los numerales b), c) d) la excepción dura en tanto en cuanto el interesado desarrolla las labores de sostén de que se habla. De no ser así la obligación de servicio se hace ineludible.

Una vez que hemos visto todos estos aspectos de la excepción debemos ver otro: ¿cómo y cuándo se acredita?

Se debe alegar en el momento de la inscripción y la forma de probarla dependerá del tipo: la norma general es el justificativo judicial, salvo aquellas situaciones que por objetividad requieren prueba especial: el matrimonio, con la copia del acta, el que ha prestado servicio, con el certificado correspondiente, el profesional profesor, etc., con su título o nombramiento, el universitario, bachiller o funcionario, además con su certificado de instrucción pre-militar, etc.

Los elementos de prueba que se presentan a la Junta de inscripción por el interesado, antes del 30 de abril de cada año y sus propios averiguaciones, le servirán de base para el informe que sobre cada solicitud debe hacer dicha Junta a la Junta Permanente, la cual decidirá antes del 15 de Julio.

Existe un caso especial en el cual la decisión sobre la procedencia o no de la excepción pertenece a la competencia directa del Ministro de Defensa, y es el caso de que la excepción surja después del 30 de Abril de cada año. Si la excepción surge antes del 30 de Abril pero, luego de la inscripción, seguirá el procedimiento ordinario.

Quien no se inscriba oportunamente se le considera "renuente" y si su edad es de 19 a 23 años debe ser incorporado a las Fuerzas activas por un período de tres años; si tiene más de 23 años deberán ser puestos a la orden de la autoridad judicial para sufrir, luego del juicio respectivo, arresto de 90 a 180 días.

INDICE POR MATERIA

INDICE POR MATERIA

ABANDONO

En la aeronavegación 293

ABONOS

Sometidos al control del Ministerio de Agricultura y Cría 160.

ACCIDENTE

En la aeronavegación 292.

ACCIONES

De Banco 216.

ACTIVIDAD AGROPECUARIA

Protección fiscal a la misma 158.

Protección crediticia a la 160.

ACTIVIDADES AGROPECUARIAS

Su protección técnica 160.

ACTIVIDADES ECONOMICAS

Están prohibidas al extranjero turista 24.

Prohibidas al turista por el Derecho Comparado 30.

Cuales se permiten a los extranjeros 35.

ACTIVIDADES INTELECTUALES

Si tiene carácter lucrativo, están prohibidas en Cuba a los turistas 30.

ACTIVIDADES PROFESIONALES

Cuales se permiten al extranjero 34.

ADMINISTRADORES

Condiciones de los . . . de un Banco 216.

AERODROMO

Concepto y características de la... 282.

AEROFOTOGRAFIA

Condición jurídica de la 283.

AERONAVE

Matrícula de la ... 283.

Nacionalidad de la ... 283.

Tipos de... 283.

Derecho aplicable a la... 284.

Situación de la... en tierra 285.

Certificados requeridos por la... 287.

Situación de la... en vuelo 289.

El abandono de la... 293.

La pérdida en la... 293.

AEROPUERTO

Concepto y características 286.

AGENTES CONSULARES EXTRANJEROS

No requieren cédula de identidad sino credencial diplomática 107.

AGENTES DE SEGUROS

Concepto y clasificación 243.

Condiciones de los... 243.

Derecho aplicable a los.. 243.

AGENTES DIPLOMATICOS EXTRANJEROS

No requieren cédula de identidad sino credencial diplomática 107.

AGUAS

Concesión para el aprovechamiento de... del dominio público 164.

Son de libre aprovechamiento cuando son del dominio privado 165.

Aprovechamiento de las.. 168.

Cuáles son las... del dominio privado 168.

Cuáles son las... del dominio público 168.

Sistema normativo especial sobre las... 168.

AGUAS DEL DOMINIO PRIVADO

Limitaciones en el uso, goce y disposición de las... 169.

AGUAS DEL DOMINIO PUBLICO

Limitaciones en el uso, goce y disposiciones de las... 171.

Concesiones para el aprovechamiento de... 172.

AGUAS SUBTERRANEAS

Normas sobre su aprovechamiento 170.

AGUAS TERRITORIALES

Concepto de... 266.

Extensión de las... 266.

Jurisdicción del Estado sobre las... 266.

El uso de las... y de la zona anexa está sujeto al control del Ejecutivo Nacional 268.

El uso de las... y de la zona de tierra anexa está sujeto al control del Ejecutivo Nacional 268.

AISLAMIENTO

Necesario para quienes padecen ciertas enfermedades determinadas en el Reglamento 51.

ALEMANIA

Su sistema de tratamiento para el extranjero 27.

ALIMENTO

Debe ser inscrito en el Registro de Alimentos para poder ser expedido 46.

ALIMENTOS

Normas sobre... 45.

Para animales, sometidos al control del Ministerio de Agricultura y Cría 160.

ANCIANIDAD

No está determinado legalmente su comienzo 13.

Situación especialísima de la... 13.

ANTECEDENTES

Exigidos como requisito en ciertos países para conceder la residencia 31.

APATRIDA

Extranjero que no tiene nacionalidad 23.

ARABIA SAUDITA

Tiene prohibido el ingreso a los miembros de determinadas Congregaciones Religiosas 30.

ARMAS

Sujetas al control y dominio exclusivo del Estado 303.

ARQUIDIOCESIS

Concepto de... 61.

Son erigidas por decisión del Congreso Nacional, ratificada por el Sumo Pontífice 64.

ARREGLO AMIGABLE

Características del... en la expropiación 138.

Concepto del... en la expropiación 138.

ARZOBISPOS VENEZOLANOS

Tienen derecho a portar Pasaporte Diplomático 101.

ASISTENCIA MEDICA

Universalmente se reconoce al extranjero el derecho de recibir ... 33.

ASOCIACION

Normalmente los Estados reconocen al extranjero el derecho de asociarse con fines lícitos 33.

ASOCIACIONES DE EXTRANJEROS

No pueden tener fines políticos 33.

ATERRIZAJE

Problemas jurídicos que plantea el... de la aeronave 290.

AUTORIDAD AERONAUTICA

Concepto de... 291.

AUTORIDAD CONSULAR

Puede autorizar el ingreso de extranjeros mediante una "visa" 28.

AUTORIDAD MARITIMA

Concepto de... 266.

AUTORIDAD SANITARIA

Facultades en materia de alimentos 46.

AUTORIDADES ECLESIASTICAS

Designación de las... 62.

AVENIDA BOLIVAR

Pago a término de las propiedades expropiadas para... 147.

BALANCE

De los Bancos. Su publicación 220.

De las empresas aseguradoras 240.

BALANCES

Los... de los Bancos deben seguir las formas determinadas por la Superintendencia de Bancos 214.

BANCO

Clasificación 209.

Concepto de... 209.

Normas constitucionales sobre... 210.

Acciones de... 216.

Administradores de un... 216.

Compañía Anónima para un... 216.

Constitución de un... 216.

BANCOS

Tipos de... en Venezuela 210.

Régimen jurídico aplicable a los... 211.

Intervención del Estado en los... 212.

Organismos administrativos relacionados con la actividad de los... 212.

Operaciones de... 217.

Balance de los... 220.

Cierre de cuentas de los... 220.

BANCO AGRICOLA Y PECUARIO

Objetivos 161.

BANCO CENTRAL DE VENEZUELA

Facultades con respecto a los bancos privados 111.

Facultades en materia de acuñación de moneda 205.

Origen del... 210.

Su intervención en la actividad bancaria 212.

El Directorio del... puede pedir informes al Super-intendente de Bancos 214.

BANCOS HIPOTECARIOS

Plazo en las operaciones de los... 217-218.

Prohibiciones especiales en los... 220.

BANCOS OFICIALES

Clasificación de los... 211.

BANCOS PRIVADOS

Normas sobre... 211.

BARRAJES

Deben ser aprobados previamente por el Ministerio de Agricultura y Cría 172.

BEBIDAS

Deben ser inscritas en el Registro de Alimentos para poder ser expeditas 46.

BIENES ECLESIASTICOS

Régimen de su administración y disposición 66.

BIENES INMUEBLES

No se admite al extranjero ser propietario de bienes inmuebles en Afghanistan y Arabia Saudita 38.

CABILDO

Su carácter de organismo consultivo y de gobierno en las Arquidiócesis 61.

CACERIA

Requiere permiso previo del Ministerio de Agricultura y Cría 164.

CALIDAD DEL ALIMENTO

No interesa a la autoridad sanitaria si no influye en la inocuidad 47.

CAMARA DE COMPENSACION

Su funcionamiento 213.

CAMBIO DE DOMICILIO

Forma de realizarlo 15.

CANONIGOS

Concepto y designación de los... 63.

CAPITAN

En la nave. Su autoridad 273.

Facultades del... en la nave 274.

Funciones públicas del... en la nave 274.

Relaciones jurídicas del... 274.

Facultades del... de la aeronave 287.

Límites de la autoridad del... de la aeronave 288.

CAPITAN DE PUERTO

Concepto de... 267.

CAPITANIA DE PUERTO

Jurisdicción de la... 267.

Su control sobre la navegación en aguas territoriales 268.

CAPITULO

Su carácter de organismo consultivo y de gobierno en las Diócesis 61.

CARGOS DOCENTES

Edad para ejercerlos 11.

CARRERA DIPLOMATICA

Edad para ingresar en la misma 11.

CARTA DE TURISMO

Documento de identidad expedido a turistas que ingresen al apís por tiempo breve 107.

CASA DE HABITACION

Unica propiedad inmueble admitida al extranjero en Haití y el Irak 38.

CASAS DE SALUD

Sujetas al control y vigilancia de la autoridad sanitaria 52.

CASTELLANO

Uso obligatorio del idioma... 74.

CASTRACION

Obligatoria para ciertos animales 160.

CEDULA DE IDENTIDAD

Edad para su obtención obligatoria 12.

Objetivos de la... 97.

Carácter administrativo de la... 98.

Características de la... 98.

Obligatoriedad de la... 98.

Caducidad de la... 99.

Características fiscales de la... 99.

Extensión de la... 99.

CEDULA DE IDENTIDAD DE EXTRANJEROS

La obtiene el extranjero una vez que ingresa al país 106.

CEDULA DE IDENTIDAD ESPECIAL

Se expide al extranjero por el cónsul que le otorga la visa 106.

CEDULA PERSONAL

Debe ser exigida para la inscripción en el servicio militar obligatorio 308.

CERCAS

Necesarias en fundos pecuarios 160.

CERTIFICADO DE INSTRUCCION PRIMARIA

Puede obtenerse sin escolaridad a partir de los 18 años 12.

CERTIFICADO DE SALUD

Lo requieren las personas empleadas en fábricas, expendios o almacenes de alimentos 47.

CERTIFICADOS

Concepto y expedición de los... 77.

Los... requeridos por la aeronave 287.

CHILE

Exige visa para todo extranjero que ingrese a su territorio 29.

CLERIGO

Exentos del servicio militar obligatorio 310.

CLIENTELA

Derecho del profesional a su... 118.

CLINICAS

Están sujetas a la vigilancia y control de la autoridad sanitaria 52.

CODIGO BUSTAMANTE

Disposiciones de... sobre navegación 265.

Normas del... sobre propiedad de la nave 270.

Normas del... sobre aeronaves 284.

COLEGIO DE CARDENALES

Objeto e integración 60.

COLOMBIA

Exige visa para todo extranjero que ingrese a su territorio 29.

COLONIZACION

Concepto 160.

COLONOS

Concepto y características 160.

COMUNICACIONES

Intervención del Estado en materia de... 247.

Normas jurídicas sobre... 247.

Normas jurídicas sobre... 247.

Tipos de... 247.

CONCESION

Casos de necesidad de... para el aprovechamiento de recursos naturales renovables 164.

Objeto de la... para el aprovechamiento de aguas del dominio público 172.

Para el aprovechamiento de aguas del dominio público 172.

Limitaciones a los derechos otorgados en la... de aprovechamiento de aguas del dominio público 175.

Limitaciones a los derechos otorgados en la... de aprovechamiento de aguas del dominio público 174.

Procedimiento para el otorgamiento de... de aprovechamiento de aguas del dominio público 175.

Características de la... en materia de transporte 259.

CONCORDATO

Concepto de... 62.

CONDUCTOR

Condiciones del... de vehículos 255.

CONFISCACION

Diferencias con la expropiación 135.

CONGREGACIONES RELIGIOSAS

Tienen prohibido el ingreso a los miembros de determinadas... 30.

CONGRESO NACIONAL

Designa el candidato que será presentado a la Santa Sede para su nombramiento de Obispo a Arzobispo 62.

Erige por ley nuevos Obispados y Arzobispados 63.

Su intervención en el procedimiento de acuñación de moneda 215.

CONSEJO BANCARIO

Deliberaciones del.. 215.

CONSEJO DE EUROPA

Los Estados integrantes del... firmaron la Convención de Roma para salvaguardar de los derechos humanos 28.

CONSEJO DE MINISTROS

El Presidente de la República, en... puede crear, modificar y suprimir servicios sanitarios 44.

CONSEJO DE MINISTROS

Puede acordar la cesación de una empresa aseguradora 242.

CONSEJO VENEZOLANO DEL NIÑO

Protege a los menores hasta 18 años 13.

CONSTRUCCIONES

Están sujetas al control de la autoridad sanitaria 47.

CONSUL BRITANICO

Puede otorgar visa para diversos países de la Comunidad Británica de Naciones 30.

CONSUL DE VENEZUELA

Autoriza la inscripción de los venezolanos en el servicio militar obligatorio 307.

CONSULES

Algunos países otorgan a sus... la facultad de presenciar el matrimonio 38.

CONSUL VENEZOLANO

Debe expedir patente de sanidad a todo buque que venga a Venezuela 53.

CONTABILIDAD

Tanto la del Fisco Nacional como la de los particulares debe usar moneda nacional 205.

Normas sobre la... de empresas de seguros 241.

CONTRALOR DE LA NACION

Edad para serlo (11)

CONTRATO

Celebrado entre el Ejecutivo Nacional o un Instituto Autónomo y un extranjero permite a éste participar en ciertas funciones públicas como auxiliar 27.

CONTRATO MISIONAL

Formalidad previa al establecimiento de Misiones 82.

CONTRATOS

Casos de necesidad de... para el aprovechamiento de recursos naturales renovables 164.

CONVENCION DE ROMA

Firmada por los miembros del Consejo de Europa para salvaguarda de los derechos humanos 27.

CONYUGE

La naturalización no tiene efectos sobre el... 20.

CORPORACION VENEZOLANA DE FOMENTO

Su actividad crediticia 161.

CORREO

Concepto de... 251.

CORRESPONDENCIA

Concepto de... 252.

Materia objeto de... 252.

Propiedad de la... 252.

Situación fiscal de la... 252.

CORTE DE CASACION

Su Presidente tiene derecho a portar Pasaporte Diplomático 101.

Su examen sobre la aplicación de la Ley de Registro Público 126.

Tribunal competente para conocer del juicio de expropiación 139.

Jurisprudencia en materia de inscripción de empresas aseguradoras 239.

CREDENCIAL

Necesaria para la conducción de vehículos 256.

CREDENCIAL DIPLOMATICA

Sustituye a la Cédula de Identidad de los agentes diplomáticos y consulares extranjeros 107.

CUBA

Prohíbe a los turistas actividades intelectuales de carácter lucrativo 30.

CUENTAS

Las... de los Bancos. Oportunidad de cierre 220.

CUERPOS ARMADOS

Como servicio público sujetos al Presidente de la República 301.

Organización de los... 301.

CULTO

..Aspectos del... 57.

CULTO CATOLICO

Normas sobre... 59.

CULTOS

La libertad de... está universalmente reconocida 32.

Régimen administrativo en materia de... 57.

Delitos contra la libertad de... 58.

Libertad de... 58.

Normas sobre... 58.

Licitud de los... 59.

CULTOS NO CATOLICOS

Normas sobre.... 59.

Normas referentes a los... 66.

CURIA ROMANA

Objeto e integración 60.

DEBERES ADMINISTRATIVOS

Edad para el cumplimiento de ciertos... 12.

DEBERES MILITARES

Edad en la cual comienzan los... y en la cual terminan
... 12.

DECRETO DE EJECUCION

De obras de utilidad pública 137.

DEFENSA NACIONAL

Concepto y límites de la... 299.

Deberes cívicos relacionados con la... 300.

Organos encargados de la... 300.

DENUNCIA

Es obligatoria en ciertas enfermedades 51.

DEPENDIENTES

Presunción legal de su domicilio 16.

DEPORTE AERONAUTICO

Normas sobre... 295.

DERECHO DE VOTO

No puede ser ejercido por el extranjero salvo casos de excepción 26.

DERECHOS CIVILES

Existe igualdad entre extranjeros o nacionales en materia de... 25.

DERECHOS DE AUTOR

Concepto 117

Procedimientos para el registro de los... 120.

DERECHOS INMATERIALES

Normas internacionales sobre... 118.

Reconocidos por las Constituciones y Códigos Civiles 118

Comprobación 119.

DERECHOS POLITICOS

Su ejercicio condicionado por la edad 11.

No se reconocen al extranjero 26.

DESPACHO

Concepto de... en los grados militares 302.

DIARIO DE NAVEGACION

Se lleva bajo la responsabilidad del Capitán 274.

DIOCESIS

Concepto de... 61.

Son erigidas por decisión del Congreso Nacional, ratificada por el Sumo Pontífice 64.

DIPUTADOS

Edad mínima para serlo 11.

DISTRITO

Ubicación del lugar del "domicilio" 15.

DIVISAS

El control de... donde lo hay, rige igual para extranjeros y nacionales 37.

DOCUMENTO PUBLICO

Diferencias con documentos registrados 127.

DOCUMENTO REGISTRADO

Su diferencia con documento público 127.

DOMICILIADO

Calificación dada por la Ley de Extranjeros al extranjero establecido en el país 17.

Extranjero "residente" 17.

DOMICILIO

Concepto legal del... 15.

EDAD

Concepto 10.

Para la inscripción en el servicio militar obligatorio 308.

EDUCACION

Objetivos de la... 71.

Razones de la intervención del Estado en la... 71.

Tipos diferentes de... 74.

Ramas de la... 76.

Normas internacionales sobre... 77.

EDUCACION PRIMARIA

Su obligatoriedad 12.

EGIPTO

Exige visa para todo extranjero que ingrese a su territorio 29.

EJECUTIVO NACIONAL

Puede celebrarse contratos con extranjeros para obtener la participación de éstos en ciertas funciones públicas 27.

Debe determinar, por órgano del Ministerio de Justicia, la licitud o ilicitud de los cultos que se pretende establecer en el país 59.

Designa a los canónigos por órgano del Ministerio de Justicia 63.

Presenta a la Santa Sede la persona designada por el Congreso Nacional como candidato a Obispo o Arzobispo 63.

Presenta al Sumo Pontífice las decisiones del Congreso Nacional sobre erección de Diócesis y Arquidiócesis 64.

Determina el establecimiento de Misiones por órgano del Ministerio de Justicia 82.

Determina el número de las Misiones 82.

Debe crear los organismos encargados de la identificación 99.

Está facultado para declarar la utilidad pública de una obra 137.
Reglamenta el aprovechamiento de los recursos naturales renovables 163.

Su facultad para establecer “Zonas de reserva” para la explotación de productos naturales renovables 166.

Especiales ventajas para el... en las concesiones de aprovechamiento de aguas del dominio público 174.

Facultad del... para autorizar la circulación de moneda de oro extranjera 203.

Decide el momento de acuñar moneda 204.

Su intervención en la actividad Bancaria 212.

Debe estar informado por la Superintendencia de Bancos de la situación bancaria del país 214.

Su intervención en la actividad bancaria 215.

Autorización del... para el funcionamiento de un Banco 216-217.

Decide sobre la inscripción de las empresas de seguros en el el Registro especial 239.

Puede, en Consejo de Ministros, ordenar la cesación de las actividades de una empresa aseguradora 242.

Otorgamiento de concesiones o permisos por el... en materia de comunicaciones 250.

Facultad del... para determinar las líneas de límite de las aguas territoriales 266.

Su competencia como autoridad marítima 267.

Su control sobre la navegación en aguas territoriales 268.

Su control sobre el uso de las aguas territoriales y zona anexa 268.

Su competencia en materia aeronáutica 291.

Su control y vigilancia sobre deportes, enseñanza e industria aeronáutica 295.

EJERCICIO ILEGAL

Está sancionado por la autoridad sanitaria cuando se trata de profesiones relacionadas con la salud humana 50.

ELECCIONES MUNICIPALES

Participación en ellas por los extranjeros 26.

EMANCIPACION

Su relación con la obligatoriedad de declarar rentas 12.

EMERGENCIA

Situación de... en la aeronavegación 292.

EMPRESA ASEGURADORA

Normas sobre la... 237.

Funcionamiento de la... 240.

EMPRESAS DE SEGUROS

Normas sobre contabilidad de las... 241.

Cesación de sus actividades 242.

ENFERMEDADES

Las determinadas en el Reglamento deben ser denunciadas ante la autoridad sanitaria 51.

ENFERMEDADES VENEREAS

Es obligatorio su tratamiento 52.

ENFERMOS

Los... de ciertas enfermedades deben ser obligatoriamente reclusos 51.

ENSEÑANZA AERONAUTICA

Es de utilidad pública 295.

ENSEÑANZA OBLIGATORIA

Se extiende también al extranjero 36.

ENSEÑANZA PRIMARIA

Concepto de la... 72.

Obligatoriedad de la... 72.

Gratuidad de la... 73.

No escolaridad de la... a partir de los 18 años 73.

ENTREDICHO

Presunción legal de su domicilio 16.

ESCOLARIDAD

No es necesaria para obtener el certificado de instrucción primaria y de instrucción secundaria a partir de cierta edad 12.

ESCUELAS PUBLICAS

Todos los Estados admiten al extranjero en las... 36.

ESPACIO AEREO

Su determinación y características 281.

ESTADO CIVIL

Los relativos al... están sujetos a las mismas formalidades para extranjeros y nacionales 38.

ESTADOS UNIDOS

Exige visa para todo extranjero que ingrese a su territorio 29.

ESTUDIOS

Todos los Estados admiten los... hechos en el extranjero, previa comprobación 36.

ESTUPEFACIENTES

Formalidades especiales para su expendio 51.

Normas internacionales para evitar los daños que puedan producir 54.

EXCEPCION

Prueba de la... en el servicio militar obligatorio 313.

EXCEPCIONES

En el servicio militar obligatorio. Clasificación de las... 309.

EXCEPCIONES ABSOLUTAS

Clases y concepto de las... 310.

EXCEPCIONES TEMPORALES

Concepto y clases de... 310.

EXPERIMENTACION AGROPECUARIA

Organismos para la... 159.

EXPLOSIVOS

Sujetos al control y dominio exclusivo del Estado 303.

EX-PRESIDENTES DE LA REPUBLICA

Tienen derecho a portar Pasaporte Diplomático 101.

EXPROPIACION

Concepto de la... 133.

Diferencias con otras figuras jurídicas 134.

Características de la... 135.

Etapas del procedimiento de... 135.

La Nación la solicita ante la Corte Federal 139.

Procedimiento contencioso en la... 139.

Bienes que pueden ser objeto de la... 141.

Partes en el juicio de... 141.

Oposición a la... 142.

Relación y sentencia en el juicio de... 144.

Fijación del precio en la... 145.

Peritaje para determinación del precio en la... 145.

Pago a término en ciertas clases de... 147.

Las ocupaciones en... 148.

Consecuencias de la... 150.

La plusvalía en la... 151.

EXTRANJERO

Concepto 23.

Su actividad está condicionada a la finalidad para la cual se le otorgó visa 31.

Derecho del... de asociarse libremente con fines lícitos 33.

Universalmente se aplican al... igual que al nacional, las normas sobre Seguridad Social 33.

Universalmente se reconoce al... el derecho de recibir asistencia médica 33.

Actividades profesionales que le son permitidas 34.

En hispanoamérica se establece un cupo de... en las Empresas laborales 34.

Necesita título reconocido para ejercer actividades profesionales 34.

Protección del... en materia de trabajo 34.

A él se extiende la obligatoriedad de la enseñanza 36.

Es admitido en las escuelas públicas en todos los Estados 36.

Está sometido a los mismos impuestos del nacional 36.

No puede ser propietario de bienes inmuebles en Afghanistan y Arabia Saudita 38.

EXTRANJEROS

Clasificación 23.

Forma de tratamiento en Alemania, Japón, Israel, India 27.

El Derecho Comparado los clasifica por la intención o finalidad de su presencia 30.

Están sometidos por ley a situaciones jurídicas particulares en los países hispanoamericanos 32.

Se equiparan a los nacionales en el Common Law británico y en Alemania, Japón, Israel y Mónaco 32.

Qué actividades económicas tienen permitidas 35.

Tienen libre acceso a los tribunales de justicia en todos los países 40.

Identificación de los... 106.

FARMACIA

Concepto de su ejercicio 50.

Control de su ejercicio por la autoridad sanitaria 50.

FINES POLITICOS

Prohibidos a las asociaciones de extranjeros 33.

FISCALIA DE SEGUROS

Organo del Ministerio de Fomento en materia de seguros 244.

FUERZAS ARMADAS NACIONALES

Encargadas de la defensa nacional 300.

Normas sobre las... 300.

Oficialidad de las... 301.

FUNCIONARIOS ADMINISTRATIVOS

No pueden imponer penas de sanción o arresto por infracciones cometidos en el aprovechamiento de recursos naturales renovables 168.

FUNCIONARIOS PUBLICOS

Presunción legal de su domicilio 16.

FUNCIONES PUBLICAS

Edad para ejercerlas 11.

Ciertas... deben ser ejercidas en el lugar de residencia del funcionario 18.

No pueden ser ejercidas por extranjeros 26.

Cuáles están atribuidas a los misioneros 84.

GOBIERNO ECLESIASTICO

Su organización territorial 61.

GRADO

Características y consecuencias del... en las Fuerzas Armadas Nacionales 302.

GRAN BRETAÑA

Exige la ratificación de la visa en el momento de ingreso al Teritorio Nacional 30.

GUIAS

Su utilización en la explotación de ciertos productos naturales renovables 167.

HIDROCARBUROS

Objeto de regulación especial 158.

HIJOS MAYORES

La naturalización no tiene efectos sobre los... 20.

HIJOS MENORES

Están cubiertos por la naturalización mientras dure la minoridad 20.

HORA LEGAL

Criterio para fijar la hora en Venezuela 10.

IDENTIFICACION

Necesidad jurídica de la... 93.

El Poder Ejecutivo debe crear los organismos encargados de la... 99.

Es de la competencia del Poder Nacional 99.

Normas sobre... a los fines de registro público 107.

IDENTIFICACION CIVIL

Evolución de la... 96.

Objetivos de la..... 96.

Sistemas de... 96.

IDIOMAS EXTRANJEROS

Enseñanza y uso de los... 74.

IGLESIA CATOLICA

Estructura interna, régimen y organización 60.

Su tratamiento como persona jurídica 65.

IGLESIAS

Su tratamiento como personas jurídicas 65.

IMPUESTOS

El extranjero está sometido a los mismos... del nacional 36.

IMPUESTO SOBRE LA RENTA

Normas particulares del.. sobre la actividad agropecuaria 158.

INDIA

Su sistema de tratamiento al extranjero 27.

INDIO

Sujeto de la acción misionera 80.

Concepto jurídico del... 86.

Su exclusión de las jurisdicciones ordinarias 87.

Libertad de tránsito del... 88.

Ejercicio de la patria potestad del... 89.

Regulación de la libertad de contratar del... 89.

INDUSTRIA AERONAUTICA

Es de utilidad pública 295.

INMIGRANTE

Concepto 25.

Concepto de31.

INMIGRANTES

Protección de los... mediante acuerdos internacionales 31.

INOCUIDAD

Basta la sospecha sobre... del alimento para que actúe la Autoridad Sanitaria 46.

INSCRIPCION

En el servicio militar obligatorio 307.

Edad para la... en el servicio militar obligatorio 308.

INSCRIPCION ELECTORAL

Debe hacerse ante el organismo electoral de la residencia

INSCRIPCION SANITARIA

Neceraia a todo barco que no sea de cabotaje y toque o salga en puerto venezolano 53.

INSTITUTO AGRARIO NACIONAL

Su actividad creditica 161.

INSTITUTO AUTONOMO

Puede celebrarse contrato con extranjeros para obtener la participación de éstos en ciertas funciones públicas 27.

INSTITUTO NACIONAL DE OBRAS SANITARIAS

Debe indemnizar cuando aprovecha aguas del dominio privado para abastecer una población o caserío 170.

INSTITUTOS OFICIALES DE ENSEÑANZA

Concepto de los... 75.

INSTITUTOS PRIVADOS DE ENSEÑANZA

Concepto de las... 75.

Control y vigilancia de los... 75.

Protección y estímulo a los... 76.

INTENCION

La... o finalidad de la presencia del extranjero determina su clasificación 30.

ISRAEL

Su sistema de tratamiento al extranjero 27.

JAPON

Su sistema de tratamiento al extranjero 27.

JURADO DE AGUAS

Determina los turnos de riego de cada ribereño 171.

JURISDICCION PENAL

Unica competente para imponer penas de prisión o arresto en casos de infracciones a normas de aprovechamiento de recursos naturales renovables 168.

LEY DE SANIDAD NACIONAL

Precisa el ejercicio de la atribución constitucional de velar por la salud humana 44.

LEYES DE INDIAS

Procedimiento determinado en las... para los juicios de “residencia” 17.

LEYES FISCALES

Sus disposiciones sobre actividades agropecuarias 159.

LIBERTAD DE ENSEÑANZA

Análisis 72.

LIBERTAD DE TRABAJO

Reconocida al extranjero en hispanoamérica 34.

LICOR

Debe ser inscrito en el Registro de Alimentos para poder ser expedido 46.

LISTA DE TURISMO

Documento de identidad expedido a turistas que ingresen por lapso de horas al país 107.

LOCAL

El... destino a fabricar, almacenar o expedir alimentos, bebidas y licores, debe estar provisto de licencia 46.

LUGARES SAGRADOS

No pueden efectuarse en ellos ciertos actos procesales 58.

MANANTIAL

Regulación sobre el uso del agua proveniente de... 169.

MANIFESTACION DE VOLUNTAD

Se exige en determinados casos para otorgar la naturalización 19.

MATRICULA

De la nave 272.

Formalidades para la obtención de la... de la nave 272.

De la aeronave 283.

MATRIMONIO

Debe celebrarse ante el funcionario competente en la residencia de uno de los cónyuges 18.

MATRIMONIO DE INDIGENAS

Formalidades especiales del... 84.

MATRIMONIO RELIGIOSO

No puede celebrarse sin haberse celebrado antes la ceremonia civil del Matrimonio 58.

MAYORDOMOS

Su carácter 66.

MAYORIDAD

Consecuencias 10.

MEDICINAS

Concepto de las... 50.

Control del Estado sobre su comercio, fabricación, expendio y uso 50.

Regulación de su expendio 50.

MEDIDAS SANITARIAS

Quedan a juicio de la autoridad sanitaria para ser impuestas o no a los buques 53.

MENOR NO EMANCIPADO

Presunción legal de su domicilio 16.

MERA RESIDENCIA

Hace las veces de domicilio en ciertos casos 15.

MINAS

Son objeto de regulación especial 158.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y CRÍA

Es el órgano del Ejecutivo Nacional para reglamentar el aprovechamiento de los recursos naturales renovables 163.

MINISTERIO DE COMUNICACIONES

Órgano del Ejecutivo Nacional en materia de navegación marítima 267.

Órgano del Ejecutivo Nacional para el ejercicio de la autoridad aeronáutica 291.

MINISTERIO DE FOMENTO

Autoriza la inscripción de las empresas aseguradoras en el Registro especial 238.

Su competencia en materia de seguros 243.

MINISTERIO DE HACIENDA

Órgano del Ejecutivo Nacional para decidir la acuñación de la moneda 205.

Órgano del Ejecutivo Nacional para intervenir la actividad bancaria 212.

Conoce en apelación de las multas impuestas por la Superintendencia de Bancos 214.

Puede pedir informes especiales al Superintendente de Bancos 214.

MINISTERIO DE JUSTICIA

Organo del Ejecutivo Nacional para la determinación de la licitud o ilicitud de los cultos que se pretende establecer en el país 59.

Organo del Ejecutivo Nacional para la designación de los cánónigos 63.

Organo del Ejecutivo Nacional para el establecimiento de Misiones 82.

MINISTERIO DE LA DEFENSA

Debe ser informado de la residencia de los oficiales en disponibilidad y en retiro 18.

Organo del Presidente de la República para el mando de las Fuerzas Armadas Nacionales 300.

Supervigila los trabajos hidrográficos y de sondeos 304.

MINISTERIO DE SANIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL

Organo del Poder Ejecutivo para la dirección del servicio de sanidad de la República 44.

MINISTRO DE LA DEFENSA

Despacho de ascenso a un oficial cuando es... 302.

MINISTRO DEL DESPACHO

Edad para serlo 11.

MINISTROS DEL DESPACHO

Tienen derecho a portar Pasaporte Diplomático 101.

MINORIDAD

Consecuencias 10.

MISIONERO

Instrumento del Estado para el funcionamiento de las Misiones 80.

MISIONEROS

Concepto y clasificación de los 83.

Funciones públicas de los 84.

MISIONES

Creación y ubicación de las 80.

Carácter de organismos administrativos de las 81.

Ubicación territorial de las 81.

Número de las queda a juicio del Ejecutivo Nacional 82.

Su establecimiento es decidido por el Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio de Justicia 82.

Organización de las 83.

MODUS VIVENDI

Concepto de 62.

MONACO

Eliminó totalmente la visa 29.

MONEDA

Competencia del Poder Nacional sobre la 203.

Objeto de la moneda 203.

Características físicas de la 204.

Ley de la 204.

Procedimiento para la acuñación de la 204.

Tolerancia en los pesos y tamaños de la 204.

Circulación de la 205.

Exclusividad de la... 205.

Necesidad de la... 205.

Obligatoriedad de la... 205.

MONEDA DE ORO

La extranjera puede circular cuando lo permita el Ejecutivo Nacional 203.

MUJER

Están prohibidos los trabajos incompatibles con sus condiciones particulares 14.

Tendencia igualitaria en las Constituciones 14.

MUJER CASADA

Presunción legal de su domicilio 16.

MUNICIPALIDAD

Ubicación del "lugar" del domicilio 15.

NACIMIENTO

El momento del nacimiento se determina por la partida de nacimiento 10.

NACIONALIDAD VENEZOLANA

Implica renuncia de la el uso de pasaporte extranjero por un venezolano por naturalización 103.

NATURALIZACION

Concepto de la 19.

Concepto de en el Derecho Comparado 37.

Requisitos y condiciones de en el Derecho Comparado 37.

La solicitud de... para ciertos extranjeros debe ser presentada al Registrador Principal 129.

NATURALIZACION AUTOMATICA

Supone siempre la voluntad positiva del interesado 20.

NAVE

Concepto administrativo de la 269.

Elementos que integran la 269.

Propiedad de la . . . 270.

Registro de la propiedad de la . . . 271.

Nacionalidad de la . . . 272.

NAVEGACION

Control del Estado sobre la . . . 263.

Derecho aplicable a la 263.

Normas internacionales sobre . . . 264.

Normas nacionales sobre 265.

La en aguas territoriales está bajo el control del Ejecutivo Nacional 268.

NAVEGACION AEREA

Control del Estado sobre la 279.

Derecho aplicable 280.

Problemas jurídicos que plantea 281.

NEGOCIOS E INTERESES

Factores determinantes del domicilio 15.

NINEZ

Situación especialísima de la 13.

NORUEGA

Tiene prohibido el ingreso a los miembros de determinadas Congregaciones Religiosas 30.

OBISPOS VENEZOLANOS

Tienen derecho a portar Pasaporte Diplomático 101.

OCUPACIONES

Diferentes tipos de en la expropiación 148.

OCUPACION PREVIA

Características de la en la expropiación 148.

Diferencias de la con la ocupación temporal en la expropiación 148.

OCUPACION TEMPORAL

Características de la en la expropiación 148.

Diferencias de la con la ocupación previa en la expropiación 148.

OFICIALES EN DISPONIBILIDAD

Deben hacer del conocimiento del Ministerio de la Defensa el sitio de su residencia 18.

OFICIALES EN RETIRO

Debe dar aviso previo al Ministerio de la Defensa del lugar donde han fijado su residencia 18.

OFICIALIDAD

Clasificación 301.

Concepto de la de las Fuerzas Armadas Nacionales 301.

Situaciones dentro de la 302.

OFICIOS FEMENINOS

Formación edecuada para los 14.

OPERACIONES BANCARIAS

Condiciones especiales de las 217.

Plazo en las 217.

Cocontrante en las 218.

Garantía en las 219.

Monto de las 219.

Limitaciones por la materia de la operación 220.

OPERACIONES INMOBILIARIAS

Deben inscribirse ante el Registrador Subalterno 129.

OPIO

Normas internacionales para evitar los daños que pueda producir 54.

OPOSICION

Al otorgamiento de certificados de registro de propiedad industrial 121.

A la solicitud de expropiación 142.

ORDEN PUBLICO

Razones de determinan la reglamentación del ejercicio de la libertad de cultos 59.

ORDINARIO

Concepo de... en el Derecho Canónico 61.

Pago ver pág. 22.

PAGO A TERMINO

En ciertas clases de expropiaciones 147.

PAISES HISPANOAMERICANOS

Establecen situaciones particulares para determinados aspectos de la vida jurídica del extranjero 32.

PAPA

Diferentes denominaciones del en la legislación venezolana 60.

Personalidad internacional del 60.

Suprema autoridad del 60.

PARROCOS

Designación en propiedad o interina de los 63.

PARROQUIAS

Concepto de 61.

PARTIDA DE NACIMIENTO

Sirve para determinar el momento del nacimiento 10.

PASAPORTE

Generalmente la visa se estampa en 28.

Normalmente se exige el 29.

Objetivos del 97.

Definición del 100.

Duración del 102.

Obtención y expedición del 102.

Voluntariedad del 102.

Eliminación del recomendada por la IX Conferencia Interamericana 105.

PASAPORTE COMUN

Características del y persona a quienes corresponde 101.

PASAPORTE DIPLOMATICO

Características del y personas a quienes corresponde 101.

PASAPORTE DE EMERGENCIA

Concepto del ... y personas a quienes corresponde 104.

PASAPORTE ESPECIAL

Características del y personas a quienes corresponde 101.

PASAPORTE EXTRANJERO

No se admite el uso del a los venezolanos por nacimiento 103.

Uso del por un venezolano por naturalización implica renuncia a la nacionalidad venezolana 103.

PASAPORTE FAMILIAR

Utilización y casos de expedición del 103.

PASAPORTE INTERAMERICANO

Recomendaciones sobre 105.

PASAPORTES

Clasificación de los... 100.

Normas interamericanas sobre... 104.

PATENTE DE NAVEGACION

Características 273.

PATENTE DE SANIDAD

Es obligatoria a todo buque que llegue a Venezuela 53.

PATRONATO ECLESIASTICO

Aspectos administrativos 60.

PATRONATO NACIONAL DE ANCIANOS E INVALIDOS

Protege a ancianos e inválidos 13.

PATRONES METRICOS

Está bajo la custodia de los Registradores Principales 129.

PENSAMIENTO

Clasificación de los Estados según su régimen de libertad de expresión del pensamiento para los extranjeros 32.

PERDIDA

En la aeronavegación 293.

PERITAJE

En la expropiación. Elementos y Características 145.

Necesario para la determinación del precio en la expropiación 145.

PERLAS

Su pesca requiere "patente" expedida por el Ministerio de Agricultura y Cría 164.

PERMISO DE CONSTRUCCION

Requiere la previa aprobación de la autoridad sanitaria 48.

PERMISOS

Casos de necesidad de para el aprovechamiento de recursos naturales renovables 164.

En materia de telecomunicaciones 251.

PERMISOS FRONTERIZOS

Para los nacionales de Colombia y Venezuela que habiten en la zona fronteriza y como sustitutivo del Pasaporte 105.

PERSONA HUMANA

Su relación inmediata con la "residencia" 14.

PERSONA NATURAL VENEZOLANA

A partir de los 18 años tiene facultad de elegir 11.

PERSONAS ECLESIASTICAS

Cuando gozan de personalidad jurídica 64.

Su representación 65.

Régimen de sus bienes 66.

PESCA

Cuando es con fines comerciales o científicos requiere permiso del Ministerio de Agricultura y Cría 164.

Sujeta a la vigilancia del Ministerio de Agricultura y Cría 164.

Libre cuando es de carácter deportivo o para fines domésticos 165.

PILOTAJE

Sujeto al control del Ministerio de la Defensa 304.

PLAZO

En las operaciones bancarias 261-217-218.

PLUSVALIA

Concepto de en la expropiación 151.

Determinación de la en la expropiación 152.

PODER EJECUTIVO

Tiene la suprema dirección del servicio de sanidad de la República, por órgano del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social 44.

PODER NACIONAL

Competente para todo lo relativo a la salud pública 44.

Su competencia en materia de monedas 203.

Su competencia en materia de Bancos 210.

Competencia del en materia de seguros 243.

Su competencia en materia de navegación 265.

POLIZAS

Los modelos de deben ser aprobados por la autoridad administrativa 241.

PRECIO

Fijación del en la expropiación 145.

Pago del en la expropiación 145-146.

PREFECTURAS APOSTOLICAS

Concepto de 61.

PREFERENCIA

En favor de quien ha registrado primero en materia de propiedad industrial 120.

PRELATURAS NULLIUS

Concepto de 61.

PRESENTACION

Debe hacerla todo venezolano a los 18 años ante la autoridad militar de su residencia 18.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Edad mínima para ejercerla 11.

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

Puede, en Consejo de Ministros, crear, suprimir y modificar servicios sanitarios 44.

Sus facultades en materia aeronáutica 291.

Tiene el mando supremo de las Fuerzas Armadas Nacionales 300.

Ascenso de un oficial cuando es 302.

PRESIDENTES DE LAS CAMARAS LEGISLATIVAS

Tienen derecho a portar Pasaporte Diplomático 101.

PRIMERA AUTORIDAD CIVIL DE PARROQUIA O MUNICIPIO

Tiene a su cargo el registro civil de nacimientos 95.

PRIVACIDAD

Derecho a la misma 118.

PROCEDIMIENTO

Para el registro de derechos de autor 120.

Para el registro en materia de propiedad industrial 121.

PROCURADOR DE LA NACION

Edad para serlo 11.

PRODUCTOS FORESTALES

Formalidades para su utilización 164.

PROFESION

Como factor determinante del domicilio 15.

PROFESIONAL

Excepto del servicio militar obligatorio 310.

PROFESIONES LIBERALES

Edad para el ejercicio de las mismas 12.

PROFESIONES RELACIONADAS CON LA SALUD HUMANA

Están sometidas al control de la autoridad sanitaria 40.

PROFESOR

Excepto del servicio militar obligatorio 310.

PROPIEDAD

Variedad de la legislación sobre 38.

Obligaciones de la misma 111.

- Restricciones a la misma 111.
- Su concepto 111.
- PROPIEDAD INDUSTRIAL**
 - Registro de la 120.
 - Procedimiento para el registro en la 121.
- PROPIEDAD INTELECTUAL**
 - Registro de la 120.
- PROPIEDAD PRIVADA**
 - Las bases de su regulación administrativa están en el Código Civil 111.
- PROPIEDADES CONDICIONADAS**
 - Clasificación de las condiciones que se exigen al extranjero para adquirir propiedades inmobiliarias 39.
- PROPIEDADES ESPECIALES**
 - Concepto 112.
 - Clasificación 117.
 - Definición 117.
 - Características jurídicas 119.
 - Efectos del registro de las... 120.
- PROPIEDADES INDUSTRIALES**
 - Concepto 117.
- PROPIEDADES PROHIBIDAS**
 - Prohibiciones al extranjero para ciertas clases de propiedades 38.
- PROTOCOLOS DUPLICADOS**
 - Son archivados por los Registradores Principales 129.
- RADIODIFUSION**
 - Permisos y concesiones en materia de 249-250.
- RECIPROCIDAD**
 - Exigida a veces para el conferimiento a extranjeros de derechos reconocidos al nacional 25.
 - Condiciona en Austria, Francia, Finlandia, Noruega, Suecia, Suiza y Países Arabes la situación del extranjero 32.
- RECURSOS NATURALES**
 - Clasificación 158.
- RECURSOS NATURALES RENOVABLES**
 - Aprovechamiento de los 162.
 - Concepto 162.
 - Normas administrativas sobre el aprovechamiento de los 163.

Cuáles exigen concesión, permiso o contrato para su aprovechamiento 164.

Garantías exigidas para el aprovechamiento de los 165.

Normas para su fomento y conservación 165.

Condiciones “fiscales” de su aprovechamiento 166.

Sanciones en el aprovechamiento indebido o ilegal de 167.

REFORMA AGRARIA

Objetivos 160.

REGISTRADORES

Deben tener su residencia en la ciudad donde funcione la Oficina a su cargo 18.

REGISTRADORES PRINCIPALES

Funciones de los 129.

REGISTRADORES SUBALTERNOS

Funciones de los 129.

REGISTRO

De la propiedad industrial 120.

De la propiedad intelectual 120.

Efectos del de las propiedades especiales 120.

Procedimientos para el de derechos de autor 120.

Procedimiento para el en materia de propiedad industrial 121.

Normas sobre... 125.

Principios generales sobre 125.

Efectos del 126.

Inperfecciones técnicas de nuestro sistema de 128.

Sistematización de sus imperfecciones 128.

Aspectos funcionales 129.

REGISTRO AEREO

Organización y características del 291.

REGISTRO CIVIL

Hechos que constata a los fines de la identificación 93.

Su relación con la identificación 94.

REGISTRO CIVIL DE NACIMIENTOS

Sistemas y características del 94.

De qué da fe 95.

REGISTRO DE AGENTES DE SEGUROS

Procedimiento para 243.

REGISTRO DE ALIMENTOS

Es necesaria la inscripción en el para poder expedir un alimento, bebida o licor 46.

REGISTRO DE BITACORA

Llevado por el Capitán de la aeronave 288.

REGISTRO DE INDIGENAS

Tiene todos los efectos del registro civil 84.

REGISTRO DE NAVES

Su funcionamiento 271.

REGISTRO PROPIEDAD INTELECTUAL

Está a cargo de los registradores principales 129.

REGISTRO PUBLICO

Sometido al examen de la Corte Federal 126.

REGISTROS BAUTISMALES

No pueden contener partida sin previa obtención de la partida de nacimiento 58.

REGLAMENTO GENERAL DE ALIMENTOS Y BEBIDAS

Material del 45.

RELACION

En el juicio de expropiación 144.

RENUENTE

Concepto y sanciones al 313.

REPUBLICA DOMINICANA

Debe ser ratificada la visa en el momento de ingreso al Territorio de la... 30.

RESERVA MATEMATICA

En las empresas dedicadas a seguros de vida 240.

RESERVAS TECNICAS

En las empresas dedicadas a seguros que no sean de vida 240.

RESIDENCIA

Su uso en textos legales y en la Administración Pública 14.

Elementos que la integran 16.

Sentido del término 16.

Denominación dada a la autorización dada al extranjero para que se establezca en el país 17.

De los funcionarios del servicio exterior debe ser en la ciudad donde tenga asiento el Gobierno ante el cual están acreditados 18.

De los oficiales en disponibilidad, debe ser del conocimiento

del Ministerio de la Defensa 18.

De los Oficiales en retiro debe ser del conocimiento del Ministerio de la Defensa 18.

De los Registradores, debe ser en la ciudad donde funcione la Oficina a su cargo 18.

En el lugar de la debe efectuarse la presentación ante la autoridad militar a los 18 años, la inscripción de los votantes en los Registros electorales y la ceremonia del matrimonio 18.

Requisitos para conceder la 31.

El lugar de determina el de inscripción en el servicio militar obligatorio 308.

RESIDENTE

Calificación dada por la Ley de Servicio Nacional de Seguridad a extranjeros domiciliados 17.

Concepto 25.

Concepto de 31.

RETIRO

Producido de derecho por haber llegado a la edad límite 13.

SALUD

Exigida como requisito en ciertos países para conceder la residencia 31.

Problema que debe ser tratado por el Estado 43.

Servicios destinados a la conservación de la 45.

Servicio para recuperación de la 51.

SALUD PUBLICA

Materia de la competencia del Poder Nacional 44.

SANIDAD INTERNACIONAL

Normas sobre 54.

SANIDAD MARITIMA

Concepto de la 53.

SAN MARINO

Eliminó totalmente la visa 29.

SANTA SEDE

Instituye canónicamente a los candidatos a Obispo y Arzobispos 63.

SEGURIDAD SOCIAL

Universalmente se aplican las normas de igual al extranjero que a Inacional 33.

SEGURO

- Importancia económica del 235.
- Normas sobre 236.
- Vigilancia y control Estatal sobre 236.

SEGUROS DE VIDA

- Reserva matemática sobre 240.

SENADOR

- Edad mínima para serlo 11.

SENTENCIA

- En el juicio de expropiación 144.

SERVICIO EXTERIOR

- Los funcionarios del deben tener residencia en la ciudad de asiento del Gobierno al cual están acreditados 18.

SERVICIO MILITAR OBLIGATORIO

- Concepto y evolución 304-305.
- Concepto 306.
- Excepciones 306.

SERVICIOS PUBLICOS SANITARIOS

- Sujetos al control del Presidente de la República en Consejo de Ministros 44.

SERVICIOS SANITARIOS

- Clasificación de los 45.

SERVICIOS SANITARIOS DE LOS ESTADOS

- Deben ser coordinados con los servicios sanitarios nacionales 45.

SERVICIOS SANITARIOS MUNICIPALES

- Deben ser coordinados con los servicios sanitarios nacionales 45.

SEXO FEMENINO

- Protección del 13.

SIRVIENTES

- Presunción legal de su domicilio 16.

SOLICITUD

- Debe ser hecha para otorgar la naturalización en determinados casos 19.

SONDEOS

- Sometidos a la supervisión del Ministerio de la Defensa 304.

SORTEO

- En el servicio militar obligatorio 309.

SUSTANCIAS TERAPEUTICAS

No están comprendidas en el Reglamento General de Alimentos 45.

SUIZA

Tiene prohibido el ingreso a los miembros de determinadas Congregaciones Religiosas 30.

SUMO PONTIFICE

Ratifica las decisiones del Congreso Nacional sobre erección de Diócesis y Arquidiócesis 64.

SUPERINTENDENCIA DE BANCOS

Su intervención en la actividad bancaria 212.

Facultades de la 214.

Su intervención en la constitución de un Banco 216.

SUPERINTENDENTE DE BANCOS

No puede negociar con ningún banco 218.

SUPERIOR

Concepto de en el Derecho Canónico 61.

SUPERIORES DE MISIONES

Pueden ejercer funciones públicas aun siendo extranjeros 27.

TELECOMUNICACIONES

Permisos, contratos y concesiones en materia de 249.

Control estatal sobre las 348.

TELEFONOS

Exclusividad del Estado en materia de 249.

TELEGRAFOS

Control del Estado sobre 250.

TELEVISION

Permisos y concesiones sobre 249.

TIEMPO

Forma de medirlo 10.

TITULO PROFESIONAL

Indispensable su reconocimiento para que el extranjero pueda ejercer actividades profesionales 34.

Debe ser inscrito ante la autoridad sanitaria cuando autoriza el ejercicio de profesiones relacionadas con la salud humana 50.

TITULOS

Concepto y clasificación de los 77.

TITULOS ACADEMICOS

Sometidos a la inscripción en el Registro Principal 129.

TITULOS PROFESIONALES

Sometidos a la inscripción en el Registro Principal 129.

TOLERANCIA

Dentro de los pesos y tamaños de la moneda 204.

TRABAJO

Aspectos del problema del del extranjero 33.

TRABAJO DE MUJERES

Normas de la Ley del Trabajo 14.

TRABAJADORES HIDROGRAFICOS

Supervigilados por el Ministerio de la Defensa 304.

TRANSEUNTE

Concepto 25.

TRANSPORTE

Medio de 253.

Normas sobre 253.

Objeto del 257.

Vía para el 257.

Vía para el 257.

Utilización del 258.

Concesión en materia de 259.

TRATADO BOLIVIANO

Sobre estudios y reválidas de títulos 78.

TRIBUNALES DE JUSTICIA

Los extranjeros tienen libre acceso a los en todos los países 40.

TURISTA

Concepto 24.

Tiene prohibida las actividades económicas o remunerativas 24.

Concepto de 30.

Para cambiar su visa debe salir de lpaís 30.

Tiempo asignado para el ... 30.

Tiene prohibida en Cuba actividades intelectuales que puedan tener carácter lucrativo 30.

Tiene prohibidas actividades económicas en todos los países 30.

TURISTAS

No requieren cédulas de identidad 107.

UNESCO

Convención creadora de la 78.

UNION SUDAFRICANA

Exige visa para todo extranjero que ingrese a su territorio 29.

URBANIZACIONES

Están sujetas al control de la autoridad sanitaria 48.

URUGUAY

Exige visa para todo extranjero que ingrese a su territorio 29.

UTILIDAD PUBLICA

Concepto de 136.

Declaratoria de la 136.

Se considera de todo lo relativo a la explotación de minas e hidrocarburos 158.

Se considera de la regulación de laprovechamiento de los recursos naturales renovables 162.

Es de el aprovechamiento de las aguas 172.

De las vías de transporte 253.

De los aeropuertos y aerodromos 286.

De la enseñanza aeronáutica y de la industria aeronáutica 295.

VACUNA ANTIVARIOLICA

Edad para su obligatoriedad 12.

VACUNACION

Clasificación de 49.

Concepto de 49.

Obligatoriedad de 49.

VEHICULO

Normas sobre 253.

Nacionalidad del 254.

Control de la propiedad del 255.

VENEZUELA

Exige visa para todo extranjero que ingrese a su territorio 29.

Tratados sobre derechos inmateriales 118.

VERTEDEROS

Deben ser previamente aprobados por el Ministerio de Agricultura y Cría 172.

VIAJE DE ESTUDIOS

Determina autorización de ingreso y permanencia en ciertos países 31.

VIAJE DE NEGOCIOS

Determina autorización de ingreso y permanencia en ciertos países 31.

VIAJE DE SALUD

Determina autorización de ingreso y permanencia en ciertos países 31.

VIAS DE TRANSPORTE

Determinación de las 257.

VICARIATOS APOSTOLICOS

Concepto de 61.

VICARIO

Representantes del Ejecutivo Nacional en las Misiones 83.

VICARIO GENERAL

Colaborador del Obispo o Arzobispo en el gobierno de la Diócesis o Arquidiócesis 61.

VISA

Objetivos 28.

Razones políticas de su mantenimiento 28.

Se trata de lograr su eliminación 28.

Algunos Estados por acuerdos bilaterales o decisiones unilaterales, eximen de la 29.

Clasificación de los Estados según sus exigencias de 29.

Ha sido eliminada totalmente en Mónaco, República de San Marino y Zona Internacional de Tanger 29.

Debe ser ratificada al llegar al Territorio Nacional en Gran Bretaña y República Dominicana 30.

La de turistas no puede ser cambiada por otro tipo dentro de los respectivos países 30.

VISTO BUENO

Otorgamiento del para salida del país 103.

VIUDA

Presunción legal de su domicilio 16.

VUELO

De la aeronave. Problemas jurídicos que plantea el de la aeronave 289.

ZONAS DE RESERVA

Tipos y establecimientos de en el aprovechamiento de recursos naturales renovables 163.

Este libro se terminó de imprimir
en los Talleres de la Imprenta Uni-
versitaria, el día 4 de Junio de 1959.

FACULTAD DE DERECHO

PUBLICACIONES

1.—Colección de Estudios Jurídicos

- Volumen I—El derecho de retención en el Código Civil venezolano, por José Ramón Burgos Villasmil.
- Volumen II—La Jurisdicción constitucional en el derecho venezolano, por José G. Andueza.
- Volumen III—Depósitos bancarios, por Valmore Acevedo Amaya.
- Volumen IV—La venta a plazos de bienes muebles en el derecho positivo venezolano, por Emilio Pittier Sucre.
- Volumen V—Responsabilidad civil por hecho ilícito derivada de la guarda de cosas inanimadas, por Eloy Maduro Luyando.
- Volumen VI—Trust y fideicomiso, por Antonio Stempel París.
- Volumen VII—Código de Derecho Internacional Privado (Código Bustamante), precedido de un estudio sobre "Los conflictos de leyes y la codificación colectiva en América", por José Muci Abraham, hijo.
- Volumen VIII—La legítima defensa en el derecho venezolano, por Miguel Flores Sedek.
- Volumen IX—El contrato de fletamento en el derecho venezolano, por Isidro Morales Paúl.
- Volumen X—Acción de deslinde y otros trabajos, por Ramiro Antonio Parra.
- Volumen XI—La vigencia temporal de la ley en el ordenamiento jurídico venezolano, por Joaquín Sánchez-Covisa.
- Volumen XII—El Derecho Procesal en Venezuela, por Humberto Cuenca.
- Volumen XIII—Estudios de Derecho Procesal Civil, por Luis Loreto.
- Volumen XIV—La eficacia de las sentencias extranjeras de divorcio, por Joaquín Sánchez-Covisa.
- Volumen XV—Acciones Posesorias, por Ramiro Antonio Parra.
- Volumen XVI—Algunos problemas fundamentales del contrato por adhesión en el derecho privado, por Gert Kummerow.
- Volumen XVII—El "Iter Criminis" (Prólogo del Profesor Luis Jiménez de Asúa), por José Antonio de Miguel Serrano.
- Volumen XVIII—El Proceso Civil y la Realidad Social, por José Rodríguez U.
- Volumen XIX—La Protección Penal del Cheque en el Código de Comercio de 1955, por Simón González Urbaneja.
- Volumen XX—La tutela de menores en el derecho venezolano (Teoría General), por José Luis Aguilar Gorrdona).
- Volumen XXI—Estudios acerca del régimen legal del petróleo en Venezuela, por Rufino González Miranda.
- Volumen XXII—Estudios de Derecho Comparado, por Roberto Goldschmidt.

2.—Revista de la Facultad Nos. 1-16.

3.—Studia Jurídica (Anuario).

Volúmenes 1 y 2.