

UNIVERSIDAD CATOLICA ANDRES BELLO



REVISTA
DE LA
FACULTAD DE DERECHO



AÑO LECTIVO 1976 - 1977

No. 23

CARACAS

VENEZUELA

UNIVERSIDAD CATOLICA
ANDRES BELLO

AUTORIDADES CENTRALES

Rector

ING. GUIDO ARNAL ARROYO

Vice-Rector Administrativo

R.P. LUIS AZAGRA, S.J.

Secretario interino

R. P. GUSTAVO SUCRE, S. J.

FACULTAD DE DERECHO

Decano

DR. ALFREDO MORLES HERNÁNDEZ

*Directora de la Escuela de Derecho
de Caracas*

ABOG. MARÍA HELENA FERNÁNDEZ VELOSA

*Director Encargado de la Escuela de
Derecho de San Cristóbal*

R. P. CÉSAR HUMBERTO NIÑO, S. J.

*Profesores Miembros del
Consejo de la Facultad*

R. P. LUIS M. OLASO, S.J.
DR. REINALDO RODRÍGUEZ NAVARRO
R. P. FERNANDO PÉREZ LLANTADA
DR. JESUS EDUARDO CABRERA
DR. LEÓN HENRIQUE COTTIN

*Representantes de los Estudiantes
ante el Consejo de Facultad*

BR. CARLOS HERRERA
BR. MANUEL REYNA

UNIVERSIDAD CATOLICA ANDRES BELLO

SUMARIO

DOCTRINA

REVISTA
DE LA
FACULTAD DE DERECHO



AÑO LECTIVO 1976-1977

No. 23

CARACAS

VENEZUELA

SUMARIO

	Pág.
DOCTRINA	
LA CONDICIÓN JURÍDICA DE LOS VENEZOLANOS POR NATURALIZACIÓN, <i>por Gonzalo Parra-Aranguren</i>	9 ✓
LA AFECTACIÓN DE LAS AGUAS DEL DOMINIO PÚBLICO A LA REALIZACIÓN DE LA REFORMA AGRARIA EN EL DERECHO DE AGUAS VIGENTE Y EL PROYECTO DE LEY DE AGUAS, <i>por Henrique Meier E.</i>	155 ✓
TEMAS SOBRE FUNDACIONES, <i>por Manuel Acedo Mendoza</i>	207 ✓
LA RESPONSABILIDAD CIVIL DEL FABRICANTE EN EL DERECHO VENEZOLANO Y LA MONOGRAFÍA DE ANGEL ROJO, <i>por James Otis Rodner</i>	235 ✓
DIFERENCIAS ENTRE LAS CONCESIONES DE LOS LIBROS I Y III DE LA LEY DE MINAS VENEZOLANA DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1944, <i>por Germán Acedo Payarez</i> ..	259 ✓
ALGUNOS TEMAS DE DERECHO CONSTITUCIONAL CONTEMPORÁNEO, <i>por Manuel García Pelayo</i>	273 ✓
NUESTRO ORDENAMIENTO LEGAL SOBRE CAPITAL AUTORIZADO, CAPITAL SUSCRITO Y CAPITAL PAGADO EN LAS COMPANÍAS ANÓNIMAS FRENTE A LAS NORMAS DE CONTABILIDAD QUE SE LES ESTÁN APLICANDO, <i>por Carlos Mendoza Goiticoa</i>	295 ✓
CRONICA DE LA FACULTAD	311

DOCTRINA

"LA CONDICION DE LOS VENEZOLANOS POR NATURALIZACION"

Gonzalo Parro-Aranguren

SUMARIO:

1.—La Ley de Naturalización de 1831 y el Decreto de 1833. 2.—Las restricciones a los derechos de los naturalizados en épocas posteriores. 3.—Las críticas a la Constitución de 1854: Guillermo Tell, Villegas Pardo y Julio Arceles. 4.—La separación de principios entre venezolanas originadas y naturalizadas. 5.—Los derechos hechos por el Legislador ordinario. 6.—La posición de la justicia: Vélez, Víctor Suárez, Oñeiz. 7.—La sesión del Congreso de 1936. 8.—El Proyecto de Ley de Naturalización de 1937: la Exposición de Motivos. 9.—Su curso y una Comisión Especial. 10.—El informe de la Comisión Especial. 11.—La primera y segunda discusión en la Cámara del Senado. 12.—La promesa del doctor Jacinto Escobar. Análisis el parlamento de junio de 1937. 13.—El plan de acción del doctor Carlos José Herrera el veintinueve de junio de 1937. 14.—El Proyecto de Ley de Ministerio: la reforma hecha en el Senado el veintinueve de junio de 1937. 15.—El informe de la reforma en la Cámara de Diputados el día de junio de 1937: la respuesta de Miguel Delgado Chaband. 16.—Los interveedores de Ricardo Collado, Andrés Eloy Blanco y Martín Pérez Guerrero. 17.—La crítica del Proyecto por el doctor Julio Jiménez y las nuevas contestaciones de Andrés Eloy Blanco. 18.—La crítica de Ricardo Collado. 19.—Las palabras de los Diputados Benedito Pérez Valbuena y Leopoldo Carabona. 20.—La intervención oral de Miguel Delgado Chaband. 21.—La segunda discusión del Proyecto de Ley de Educación en la Cámara de Diputados el día de junio de 1937. 22.—El debate sobre la Ley de Naturalización de 1937: la lectura del Proyecto en la Cámara de Diputados. 23.—La propuesta del Diputado R. Díaz Fermín el veintinueve de junio de 1937. 24.—La crítica de Francisco Benavente. 25.—La propuesta modificatoria del doctor Héctor Guillermo Villalón. 26.—Las palabras de Martín Pérez Guerrero. 27.—La crítica de Enrique Placeres Paredi. 28.—La propuesta del doctor Luis A. Piñal. 29.—La nueva intervención de Placeres Paredi y las palabras de Pedro García Pérez. 30.—Las palabras de Díaz Fermín, Benavente y Piñal. 31.—Las palabras finales del doctor Martín Pérez Guerrero. 32.—La aprobación de la propuesta del diputado Díaz Fermín con la modificación

de la segunda lectura en virtud de ciertos acuerdos. 33.—Bibliografía: el libro de la Cámara de Diputados, el Plan de Acción de la Cámara del Senado, 05-1937 en forma de debate de la Asamblea Nacional Constituyente de las Faltas Causa de Venezuela (1937); I. I. — El Libro Anual del NCEP — Historia de la Casa Federal y de Cámara; 80207 en República de Lara y Decreto de Venezuela.

"LA CONDICION JURIDICA DE LOS VENEZOLANOS
POR NATURALIZACION"*

Gonzalo Parra-Aranguren

SUMARIO:

1.—La Ley de Naturalización de 1821 y el Decreto de 1823. 2.—Las restricciones a los derechos de los naturalizados en épocas posteriores. 3.—Las críticas a la Constitución de 1864: Guillermo Tell Villegas Pulido y Justo Arosemena. 4.—La equiparación de principio entre venezolanos originarios y naturalizados. 5.—Los distingos hechos por el Legislador ordinario. 6.—La posición de la doctrina: Yánez, Planas Suárez, Otáñez. 7.—La actitud del Congreso de 1936. 8.—El *Proyecto de Ley de Naturalización* de 1939: la Exposición de Motivos. 9.—Su envío a una Comisión Especial. 10.—El Informe de la Comisión Especial. 11.—La primera y segunda discusión en la Cámara del Senado. 12.—La propuesta del doctor Jacinto Ramírez Rausseo el veintiuno de junio de 1939. 13.—El planteamiento del Doctor Carlos Jolly Zárraga el veintiuno de junio de 1939. 14.—El *Proyecto de Ley de Ministerios*: la reforma hecha en el Senado el veintinueve de junio de 1939. 15.—El examen de la reforma en la Cámara de Diputados el ocho de julio de 1939: la propuesta de Miguel Delgado Chalbaud. 16.—Las intervenciones de Rómulo Gallegos, Andrés Eloy Blanco y Martín Pérez Guevara. 17.—La defensa del Proyecto por el doctor Tulio Chiossone y los nuevos comentarios de Andrés Eloy Blanco. 18.—La actitud conciliadora de Rómulo Gallegos. 19.—Las Palabras de los Diputados Bereciartu, Parra Valbuena y Lössada Casanova. 20.—La intervención final de Miguel Delgado Chalbaud. 21.—La segunda discusión del *Proyecto de Ley de Educación* en la Cámara de Diputados el doce de julio de 1939. 22.—El Debate sobre la *Ley de Naturalización de 1940*: La lectura del Proyecto en la Cámara de Diputados. 23.—La propuesta del Diputado R. Díaz Fermín el veintiséis de abril de 1940. 24.—La crítica de Francisco Bereciartu. 25.—La propuesta modificatoria del doctor Héctor Guillermo Villalobos. 26.—Las palabras de Martín Pérez Guevara. 27.—La crítica de Enrique Pimentel Parilli. 28.—La propuesta del doctor Luis A. Pietri. 29.—La nueva intervención de Pimentel Parilli y las palabras de Paulo García Pérez. 30.—Las réplicas de Díaz Fermín, Bereciartu y Blanco. 31.—Las palabras finales del doctor Martín Pérez Guevara. 32.—La aprobación de la propuesta del diputado Díaz Fermín con la modificación

* En el presente trabajo se utilizan las siguientes abreviaturas: CD = Diario de Debates de la Cámara de Diputados; CS = Diario de Debates de la Cámara del Senado; DD 1947 = Diario de Debates de la Asamblea Nacional Constituyente de los Estados Unidos de Venezuela (1947); LA = El Libro Amarillo; MCFC = Memoria de la Corte Federal y de Casación; RDLDV = Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela.

del doctor Pietri. 33.—La reforma del *Proyecto de Ley de Educación* en el Senado el ocho de julio de 1940. 34.—La sentencia de la Corte Federal y de Casación del cinco de junio de 1941. 35.—Los planteamientos doctrinarios de los doctores Carlos Morales, Oscar Aguilar y Ernesto Wolf. 36.—La sentencia de la Corte Federal y de Casación del treinta de mayo de 1947. 37.—La "Exposición" de la Corte al Congreso en 1948. 38.—El artículo 22 de la Constitución del 5 de julio de 1947. 39.—La situación jurídica posterior hasta la Ley de Naturalización de 1955. 40.—La Ley de Naturalización del 18 de julio de 1955. 41.—La actitud del Poder Legislativo en época posterior y hasta la Constitución de 1961: el Congreso de la República y la Junta de Gobierno. 42.—La jurisprudencia administrativa: el Informe de la Cancillería del 5 de diciembre de 1959 y el Dictamen del Ministerio de Relaciones Interiores del 15 de mayo de 1961. 43.—La actitud de la Junta de Gobierno en la negociación del *Modus vivendi* con la Santa Sede. 44.—La sentencia de la Corte Federal del 20 de mayo de 1959. 45.—El examen de la materia por la Comisión Bicameral de Reforma Constitucional y la discusión asunto en el Congreso. 46.—El tercer párrafo del artículo 45 de la Constitución. 47.—Las restricciones a los derechos de los naturalizados en la Constitución del 23 de enero de 1961. 48.—El silencio constitucional acerca de las facultades del legislador ordinario para sancionar nuevas restricciones. 49.—La negociación del *Modus Vivendi* con la Santa Sede y la declaratoria del Canciller el seis de marzo de 1964. 50.—La carta del Cardenal Secretario de Estado de la Santa Sede del ocho de abril de 1964. 51.—La Carta Pastoral Colectiva del 19 de marzo de 1964. 52.—La Exposición de Motivos del Canciller al Senado en diez de marzo de 1964. 53.—El Informe de la Comisión de Política Exterior del Senado. 54.—La segunda discusión en el Senado el 23 de junio de 1964. 55.—El primer debate en la Cámara de Diputados el 25 de junio de 1964. 56.—La segunda discusión el 26 de junio de 1964. 57.—La actitud posterior del Congreso que aprobó la Constitución de 1961. 58.—El Reglamento de la Ley del Trabajo del 31 de diciembre de 1973. 59.—La Sentencia de la Sala Político-Administrativa del veinticuatro de abril de 1961. 60.—La sentencia de la Sala Político-Administrativa del cuatro de marzo de 1965. 61.—La posición de la doctrina contemporánea: Ambrosio Oropeza y Allan Randolph Brewer Carías. 62.—El dictamen del 29 de mayo de 1963 de la Consultoría Jurídica del Ministerio de Justicia. 63.—Los Informes de la Consultoría Jurídica de la Cancillería del 4 de noviembre de 1966 y del 8 de abril de 1969. 64.—La sentencia de la Sala Político-Administrativa del once de julio de 1973. 65.—La actitud posterior del Congreso de la República: la ley orgánica de la Administración Central del 28 de diciembre de 1976. 66.—El Programa del Partido Social Cristiano Copei para las elecciones de 1968. 67.—Las promesas del doctor Rafael Caldera a los naturalizados: catorce de septiembre de 1968. 68.—Las declaraciones del Director de Extranjería el 29 de agosto de 1968. 69.—La Revista "Elite" del veinticuatro de mayo de 1969. 70.—El Movimiento Desarrollista: Santiago Gerardo Suárez. 71.—José Antonio Rial en "El Universal" del 23 de mayo de 1969. 72.—La propuesta de Julián Llinasvega el 31 de mayo de 1969. 73.—Los planteamientos de la Unión Nacional de Venezolanos Naturalizados: ocho de mayo de 1970. 74.—Las declaraciones del Presidente de la Asociación Pro-Venezuela: primero de febrero de 1972. 75.—La acogida de la propuesta hecha por la Asociación Pro-Venezuela. 76.—Luis Oscar Tellería en "El Universal" el diez de febrero de 1972. 77.—La invitación del Comité Internacional Pro-Defensa de la Democracia: veintitrés de noviembre de 1972. 78.—Las declaraciones del Ministro de Relaciones Interiores el 11 de junio de 1974. 79.—La promesa del Presidente de la República el 24 de julio de 1974. 80.—La ratificación hecha el 24 de julio de

1976. 81.—Las declaraciones de Rómulo Betancourt Bello: primero de agosto de 1976. 82.—Las palabras del Secretario General de Acción Democrática en Lisboa el primero de noviembre de 1976. 83.—La rueda de prensa de Octavio Lepage el seis de noviembre de 1976. 84.—El "Acuerdo" del 17 de diciembre de 1976 del Comité Rafael Urdaneta (Fronteras). 85.—El "Remitido" del Comité Rafael Urdaneta (Fronteras) del 20 de enero de 1977. 86.—El Mensaje del Presidente Carlos Andrés Pérez al Congreso en 1977. 87.—Síntesis acerca de la constitucionalidad de los límites impuestos por el Legislador ordinario. 88.—Otros planteamientos sobre la materia. 89.—La fórmula conciliadora.

1. La condición jurídica de los naturalizados fue objeto de expreso pronunciamiento durante la época de la Independencia. En efecto, el Congreso constitucional reunido en la Villa del Rosario de Cúcuta¹ no sólo se preocupó de dictar la primera Ley de Naturalización de Extranjeros, fechada el *diecisiete de septiembre de 1821*, sino también dispuso en su artículo inicial:

"La persona o personas que obtengan carta de naturaleza en virtud de la presente Ley, gozarán de los derechos y prerrogativas que corresponden a los ciudadanos nacidos en el territorio de Colombia en todo lo que no se oponga a la Constitución y Leyes Fundamentales de la República".

La fórmula utilizada no permitió eliminar todas las posibles controversias interpretativas: por una parte, resulta ineficaz para expresar claramente el propósito perseguido de asimilar los naturalizados a los nacionales por nacimiento, pues de acuerdo con la Constitución del *seis de octubre de 1821*, en virtud del *ius sanguinis* se encontraban incluidas dentro de los colombianos originarios ciertas personas nacidas en el extranjero (artículo 4º, parágrafo 1º)²; y, por la otra, deja abierta la interrogante acerca de cuáles deben considerarse las "Leyes Fundamentales de la República"³.

1. Los pueblos de Venezuela y Nueva Granada resolvieron constituir la República de Colombia, según se desprende para nuestro país de la Ley del *dieciocho de julio de 1821*; y, en consecuencia, fue sancionada la Constitución del *seis de octubre del mismo año*. La desintegración de la República de Colombia tuvo lugar en virtud del movimiento separatista iniciado en Venezuela el *veintiséis de noviembre de 1829*, formalizado por el Congreso Constituyente venezolano que se instaló en la ciudad de Valencia el *seis de mayo de 1830*.
2. PARRA ARANGUREN, GONZALO. "La Constitución de 1830 y los Venezolanos por Naturalización", Caracas, 1969, págs. 285-291.
3. Al respecto cabe destacar, a los fines interpretativos consiguientes, que el Proyecto de Ley de Naturalización de Extranjeros sometido a la Cámara de Representantes del Congreso Venezolano el *dieciocho de marzo de 1842* se refería a las "Leyes" en vez de a las "Leyes Fundamentales".

No obstante, el artículo se mantuvo en la reforma de la Ley de Naturalización de Extranjeros ocurrida el *cuatro de julio de 1823*⁴; pero es de advertir que la materia recibió un tratamiento más adecuado por el Congreso del mismo año cuando dispuso acerca de la condición jurídica de los inmigrantes venidos al país en el Decreto del *once de junio de 1823*. En efecto, su artículo quinto previno:

"Todos los individuos de las expresadas familias desde que fijen su residencia en el territorio de Colombia, se tendrán por naturalizados en la República y gozarán de los derechos de ciudadanos, excepto los que la Constitución reserva a los ciudadanos por nacimiento, o a los que tengan determinado número de años de residencia en su territorio".

Sin embargo, dicho precepto sólo mantuvo vigencia en nuestro país hasta el año siguiente de su separación de la República de Colombia, por cuanto no fue reproducido en la Ley del *trece de junio de 1830*, dictada con el propósito de autorizar al Poder Ejecutivo para promover la inmigración de canarios⁵. Por el contrario, la fórmula de la Ley colombiana sobre naturalización de extranjeros prolongó su eficacia hasta el *veintisiete de mayo de 1844*, fecha de la primera ley venezolana sobre la materia, donde nada se dispuso acerca de la condición jurídica de los naturalizados en Venezuela: sin noticias ciertas acerca de los motivos, la Cámara de Representantes, en el segundo debate del Proyecto de Ley, suprimió su artículo duodécimo concebido así:

"Los extranjeros naturalizados en Venezuela gozarán de los derechos y prerrogativas que corresponden a los nacidos en el territorio de la República en todo lo que no se oponga a la Constitución y Leyes"⁶.

4. PARRA ARANGUREN, "La Constitución de 1830...", op. cit., págs. 212-215.

5. PARRA ARANGUREN, "La Constitución de 1830...", op. cit., págs. 286-287; PARRA ARANGUREN, GONZALO. "La Nacionalidad Venezolana de los Inmigrantes en el siglo XIX", en "Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello", Año lectivo 1968-1969, número 7, págs. 27-128.

6. La segunda discusión del Proyecto de Ley de Naturalización de Extranjeros tuvo lugar en la Cámara de Representantes durante los días *veintiocho de febrero, primero y dos de marzo de 1843* (PARRA ARANGUREN, "La Constitución de 1830...", op. cit., págs. 316-317).

2. En épocas posteriores la situación jurídica de los naturalizados en Venezuela ha sido objeto de comentarios diversos, al discutirse las múltiples reformas constitucionales ocurridas en nuestro país a lo largo de su vida republicana; y, con fundamento en el supremo interés nacional, siempre se ha considerado conveniente excluir a los venezolanos por naturalización del ejercicio de ciertos destinos, particularmente importantes para el logro de los fines específicos del Estado.

Sin embargo, la determinación concreta de los empleos reservados a los nacionales originarios no ha sido uniforme, antes al contrario refleja las circunstancias y la mentalidad de cada uno de los varios períodos históricos: a título de ejemplo puede señalarse el contraste entre las Constituciones del dieciocho de abril de 1857, treinta y uno de diciembre de 1858 y trece de abril de 1864, no obstante el breve lapso que las separa. La primera de ellas exigió la nacionalidad venezolana por nacimiento no sólo para las más altas funciones, sino también en cargos de menor cuantía: fue requerida a los Agentes Diplomáticos y Cónsules generales, por una parte, y, por la otra, a todos los empleados de Hacienda⁷; de acuerdo con la Constitución de 1858 los naturalizados en Venezuela únicamente quedaron impedidos de ejercer la Presidencia y la Vicepresidencia de la República⁸; mientras que la última adoptó una actitud restric-

7. PARRA ARANGUREN, GONZALO. "La Nacionalidad Venezolana en la Constitución de 1857" en "Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello", Año lectivo 1969-1970, Número 10, págs. 79-101.

8. En el mismo sentido se orientó el Proyecto "sobre ciudadanía americana" presentado por ANTONIO LEOCADIO GUZMÁN al Congreso de Plenipotenciarios instalado en Lima el *catorce de noviembre de 1864*. En efecto, su artículo primero prevenía: "Los naturales o naturalizados de cada uno de los Estados partes de la presente Liga, gozarán en el territorio de cualquiera de los otros, también Partes, y por todo el tiempo que residan en él, de los mismos derechos políticos y civiles que la Constitución, las Leyes, los Reglamentos y Prácticas Nacionales, Federales y Municipales, concedan a sus nacionales, sin otro trámite o formalidad que la declaración de ser ésta su voluntad, hecha ante la Autoridad Civil del lugar en que residan, a la cual corresponderá comunicarlo a quienes corresponda, y hacerlo publicar; y sin otra excepción o diferencia en los derechos del residente, que la de no poder ser elegido para Presidente de la República, ni para Vicepresidente, ni para Designado que haya de sustituir al Presidente" (PARRA ARANGUREN, GONZALO. "Los preceptos atributivos de Nacionalidad en la Constitución Federal de 1864", en "Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello", Año lectivo 1970-1971, Número 12, págs. 120-121).

cionista dentro de los lineamientos aprobados por la Carta Fundamental de 1857.

3. Semejante conducta necesariamente había de suscitar críticas en los sectores más diversos: así lo demuestran, dentro del ámbito de nuestras fronteras, las palabras del doctor GUILLERMO TELL VILLEGAS PULIDO a los pocos años de vigencia de la Carta Fundamental de 1864. En efecto, con el carácter de Encargado del Poder Ejecutivo, una vez triunfante la "Revolución Azul", se dirigió al Congreso de la República el *catorce de marzo de 1870* para significarle:

"Preciso es que os ocupéis en el examen y reforma de la Ley Fundamental... Debe ser la Constitución más liberal con los extranjeros que adopten nuestra patria y se revistan con nuestra nacionalidad. Ellos espontáneamente se hacen nuestros hermanos, cambian su patria por la nuestra y comparten con nosotros los deberes y los derechos. No es justo, pues, alejarlos de ciertos destinos, ni imponerles largas residencias para otros"⁹.

Comentarios similares se produjeron en el extranjero: al respecto son elocuentes las palabras de JUSTO AROSEMENA, publicadas en el mismo año de 1870; luego de alabar las normas atributivas de nacionalidad en la Constitución venezolana de 1864, agregó los siguientes conceptos:

"Pero estas libérrimas disposiciones, que tanto honran a Venezuela vienen a empañarse con el requisito de nacionalidad exigido para ciertos destinos... Semejante aberración, en un país que se ha distinguido por la liberalidad de sus ideas, data de la Constitución de 1857, sancionada bajo la influencia monaguista, como empezó en El Perú por la Constitución de Huancayo en 1839. Ambas pretendían ser obra de partidos demócratas; pero es cosa notable que en Hispanoamérica tales partidos han sido siempre más hostiles al extranjero que los partidos oligarcas. Eso se ha visto en los Estados del Plata, en Bolivia, el Perú, el Ecuador i Venezuela. Son de ordinario menos ilustrados, más celosos del nacionalismo, i menos pródigos de los beneficios que ofrece el patrio suelo. Ya que no la fraternidad, voz poética en la política militante, el interés recíproco debiera llevar a todos los Estados i a todos los partidos americanos a la conclusión de que nunca se

9. "Mensajes Presidenciales", Tomo I, Caracas, 1970, págs. 322-323.

abate una barrera sin quebrantar otras, i que la caída de la nuestra prepara la caída de las que nos cerraban el paso fuera del país"¹⁰.

Por lo demás, desde el punto de vista de los principios el doctor JUSTO AROSEMENA sostuvo la validez de los siguientes conceptos:

"Ahora bien, no sería fácil descubrir de qué sirve ser liberales en punto de los requisitos necesarios para conceder la nacionalización, si al mismo tiempo se escatima gran parte de sus atributos; porque realmente ¿a qué facilitar la adquisición de una ciudadanía que se entrega mutilada? Si los nacionales adoptivos no han de ser ciudadanos completos, desde que se les cierra el camino a la vida pública que tienen abierto en su patria originaria por su idoneidad y demás condiciones personales, nada bueno se consigue con echárselas de progresistas y confraternizadores en artículos constitucionales cuya lujosa apariencia desaparece al leer algunos preceptos subsiguientes..."¹¹

De igual modo el doctor JUSTO AROSEMENA hizo los siguientes comentarios particulares:

"Así es como deben respetarse las lógicas derivaciones de la adquisición de la ciudadanía: lo contrario es caer de grado en una inconsecuencia tan mezquina como injusta. Sobre todo, respecto de los hispano-americanos son todavía más tachables aquellas limitaciones, dado que, por regla general, los hombres que de nuestras Repúblicas salen expatriados por orden administrativa o por propias sugerencias a favor de su seguridad personal, precisamente son aquellos que tienen dotes de ilustración y de inteligencia, y que están versados en la carrera forense, en la consular y diplomática, en los trabajos parlamentarios y hasta en los negocios de la más alta esfera del Poder Ejecutivo; por lo que si aceptan la nacionalidad de una República hermana, no será ciertamente para colocarse en la singular condición de ciudadanos a medias. Si se admite el principio de la unidad política mirando a lo que hay de común entre nosotros, origen, idioma, historia, religión, usos, costumbres e instituciones sociales, ¿a qué detenernos en su franca aplicación?"¹²

10. AROSEMENA, JUSTO. "Constituciones políticas de la América Meridional reunidas y comentadas", Tomo II, Le Havre, 1870, pág. 363.

11. AROSEMENA, Tomo II, Op. cit., pág. 247.

12. AROSEMENA, Tomo II, Op. cit., pág. 248.

4. Aparte de los distingos consagrados por vía constitucional, en nuestro país nada fue dispuesto en términos generales para regular la condición jurídica de los naturalizados durante un largo período histórico que se extiende hasta 1940: sin embargo, habida cuenta de los propósitos perseguidos con la carta de naturaleza, se sostuvo su equiparación de principio con los venezolanos originarios.

De esta manera fue establecido un sólido fundamento para interpretar no sólo los diversos textos legales vigentes en las distintas épocas sino también los varios convenios internacionales suscritos por la República; y cuando algún precepto mencionó a los "venezolanos", sin efectuar distingo alguno, los intérpretes incluyeron dentro del vocablo tanto los venezolanos originarios como a los naturalizados en Venezuela¹³.

5. El principio de la igualdad de derechos y deberes, con los únicos distingos previstos en la Constitución, no ha permitido atender satisfactoriamente todas las necesidades; y la experiencia nos enseña que el Legislador ordinario en distintas oportunidades ha considerado necesario consagrar diferencias entre venezolanos originarios y naturalizados en Venezuela¹⁴.

13. Resulta de particular interés el seguimiento de esta directriz por determinado sector doctrinario para establecer la recta inteligencia del término "padres venezolanos", como base del *ius sanguinis* consagrado por varias de las Constituciones del presente siglo; y no obstante las dificultades interpretativas derivadas de la reforma constitucional de 1909, que reguló en forma independiente una determinada categoría de hijos de padres venezolanos por naturalización (PARRA ARANGUREN, "La Nacionalidad Venezolana originaria", Tomo I, Caracas, 1964, págs. 238-247; Tomo II, Caracas, 1964, pág. 526).

14. Podría pensarse que la urgencia de tales distingos se explica en virtud de la prodigalidad en el otorgamiento de la carta de naturaleza venezolana a ciertos extranjeros por mandato de normas vigentes a lo largo del siglo XIX: dentro de semejante categoría podría mencionarse la naturalización automática de los inmigrados, prevista por el Decreto del once de junio de 1823 (artículo 5º), y por las leyes del trece de junio de 1831 (artículo 2º), doce de mayo de 1840 (artículo 17), veinticuatro de mayo de 1845 (artículo 12), seis de mayo de 1854 (artículo 16), dieciocho de mayo de 1855 (artículo 7º, explicado por la Resolución Ejecutiva del primero de diciembre de 1865) y veinticinco de mayo de 1882 (artículo 4º). Del mismo modo cabe recordar la naturalización automática de los extranjeros que se inscribieron en el Registro Electoral y ejercieron el derecho de voto, establecida por los Decretos del siete de septiembre de 1874 (artículo 30), veintiuno de septiembre de 1879 (artículo 30), veinte de noviembre de 1880 (artículo 30), veintitrés de septiembre de 1881 (artículo 30), todos ellos relativos a las elecciones en el Distrito Federal; y con vigencia para toda la República por mandato de la Ley del veinticinco

Dentro de esta directriz, el Congreso ha exonerado, en hipótesis excepcionales, a los venezolanos por naturalización del cumplimiento de deberes propios de los venezolanos: a título enunciativo puede recordarse la exención del servicio militar obligatorio a los inmigrados, consagrada en las varias leyes de la materia durante el siglo XIX¹⁵.

Sin embargo, en la mayoría de las ocasiones el legislador ha pretendido impedir a los naturalizados en Venezuela el desempeño de ciertos destinos de particular importancia para la buena marcha de la República: por vía de ejemplo cabe recordar la exigencia de la nacionalidad venezolana originaria impuesta por el artículo 39 de la Ley de Patronato Eclesiástico del *veintiocho de julio de 1824* a los fines de ejercer las funciones de Arzobispo y de Obispo¹⁶. Se trata de un requisito admitido en forma casi unánime cuya importancia dejó indiscutibles huellas cuando se discutieron los términos del *Modus vivendi* suscrito con la Santa Sede el *seis de marzo de 1964*¹⁷.

de mayo de 1882 (artículo 5º). Sin embargo, semejante prodigalidad para otorgar carta de naturaleza venezolana no constituyó un incentivo a los fines de distinguir la condición jurídica de los venezolanos originarios y los naturalizados en Venezuela.

15. El Decreto del *trece de junio de 1831* concedió la exoneración por un lapso de diez años (artículo 3); la Ley del *doce de mayo de 1840* lo extendió a quince años (artículo 18º); fue reducido a seis años por las Leyes de *veinticuatro de mayo de 1845* (artículo 12º) y *seis de mayo de 1854* (artículo 15); la ley del *dieciocho de mayo de 1855* concedió la exoneración por diez años (artículo 7º), habiéndola reducido a cinco la ley del *veinte de julio de 1891* (artículo 15). Por el contrario, la ley del *siete de enero de 1893* dispuso en su artículo 14: "si se nacionalizaren, quedarán exentos del servicio militar durante su vida, salvo en los casos de guerra internacional"; y en el mismo sentido se orientó la ley del *veintiséis de agosto de 1894* (artículo 14). El beneficio fue extendido por la ley del *ocho de julio de 1912*, por cuanto se agregó la frase siguiente: "pero no se les obligará a la guerra contra su patria nativa. Llegada esta circunstancia, deberán conservarse estrictamente neutrales"; y esta nueva fórmula fue utilizada en la ley de *veintiséis de junio de 1918* (artículo 16): en términos similares disponen las Leyes del *veintidós de julio de 1936* (artículo 7º) y *once de julio de 1966* (artículo 7º).
16. El artículo 39 de la Ley de Patronato Eclesiástico disponía: "Todo beneficio eclesiástico, arzobispado, obispado, dignidad, prebenda, curato, sacristía y cualesquiera otros de cualquier naturaleza o clase que sean, deberán proveerse precisamente en naturales de Colombia, o en nacionalizados en la República conforme a las leyes; pero la calidad de naturales será necesaria e indispensable en los arzobispos y obispos". Por Decreto del *veintuno de marzo de 1833* el Congreso venezolano declaró vigente en Venezuela la Ley de Patronato Eclesiástico sancionada por el Poder Legislativo de Colombia en *veintiocho de julio de 1824* (RDLDV, Tomo I, nr. 136, pág. 145).
17. Véase los números 43 y 49 a 56 de este trabajo.

6. Aparentemente, las diferencias así establecidas por el Legislador ordinario fueron aceptadas como válidas, sin discusión de ninguna especie, a todo lo largo del siglo XIX y durante las primeras décadas del presente: ningún reparo parece haberse opuesto a semejante actitud restriccionista, a pesar de la garantía de la igualdad, sancionada como un derecho de los venezolanos en general por las diversas Constituciones de la época.

En verdad, los autores patrios escasamente se ocupan del problema:

FRANCISCO GERARDO YÁNEZ, al referirse a los efectos de la naturalización desde el punto de vista del propio interesado, se limita a recordar los artículos de la Carta Fundamental de la República, según los cuales "los venezolanos, sin distinción, gozan de iguales derechos, tienen los mismos deberes, son electores y elegibles, sin más condiciones que las expresadas en la Constitución y demás leyes"¹⁸; y de seguida agrega:

"por excepción, se requiere especialmente la nacionalidad de origen para el ejercicio de ciertos cargos: Diputado (37), Senador (41), Presidente de la República (78), Consejero de Gobierno (91), Ministro del Despacho (99), Ministro de la Corte Federal y de Casación (108), Procurador General de la Nación (117, Constitución)"¹⁹.

SIMÓN PLANAS SUÁREZ se limita a expresar:

"En algunos Estados puede considerarse *completa* la naturalización, porque quien la alcanza adquiere la plenitud de los derechos políticos, tal como si fuere un natural, y, de consiguiente, tiene el derecho de aspirar a las más altas funciones públicas; mas en Venezuela no ocurre lo mismo, pudién-

18. FRANCISCO GERARDO YÁNEZ cita los artículos 15 y 17 de la Constitución del cinco de agosto de 1909 que dicen como sigue: "Artículo 15. Son electores y elegibles los venezolanos mayores de veintiún años, con solo las condiciones expresadas en esta Constitución y en las Leyes". "Artículo 17. Los venezolanos gozarán en todo el territorio de la República de iguales derechos y tendrán iguales deberes, sin más condiciones que las establecidas en esta Constitución". Aun cuando el sustantivo "venezolanos" utilizado por el Constituyente le permite concluir en la igualdad de principio entre originarios y naturalizados, sin embargo parece aceptar la validez de las restricciones impuestas por el Legislador ordinario en virtud de la referencia a "las leyes" contenida en el artículo 15.

19. YÁNEZ, FRANCISCO GERARDO. "Memorándum de Derecho Internacional Privado", Caracas, 1912, pág. 32.

dose calificar, por tanto, de *incompleta* la naturalización. Los principales cargos de la República están reservados a los nacionales de *origen*. Por tanto, la condición de *venezolano por nacimiento*, se requiere para ser Presidente de la República, Senador, Diputado, Ministro del Poder Ejecutivo, Funcionario Diplomático, Vocal de la Corte Federal y de Casación, Procurador General de la Nación y Cónsul General; e igual calidad es necesaria para el desempeño de las Altas dignidades de la Iglesia Católica en Venezuela. Para los demás cargos públicos, ya sean del orden público, administrativo, judicial, municipal o de los Estados, lo mismo que para los eclesiásticos que reciban sueldos de conformidad con la Ley, sólo es necesario ser *venezolano*"²⁰.

El doctor AURELIANO OTÁÑEZ, al comentar las normas vigentes en el año de 1934, reitera la igualdad de los venezolanos por nacimiento y los venezolanos por naturalización, con las únicas excepciones contempladas por nuestra Carta Fundamental. Sin embargo, al concluir su importante monografía sobre el régimen de la nacionalidad venezolana, incluye el siguiente párrafo:

"...la distinción entre la nacionalidad de origen y la naturalización debería ser menos tajante, en el sentido de que las altas funciones que la Constitución reserva a los nacionales por nacimiento deberían ser accesibles a los naturalizados diez años después de su naturalización siempre que durante ese período hayan residido efectivamente en el País, porque esas dos condiciones pueden integrar nacionales tan susceptibles de abnegación como los venezolanos por nacimiento. Por el contrario, el acceso de otras funciones menos importantes no debería ser accesible a los naturalizados sino después de tres años de su naturalización, no obstante que Venezuela lo acuerda inmediatamente"²¹.

7. A pesar de la generalizada actitud favorable de las épocas anteriores a los límites impuestos a los naturalizados en Venezuela por el Legislador ordinario, un incipiente espíritu crítico, surgido en los medios intelectuales después del fallecimiento del General Juan Vicente Gómez, se hizo también presente en esta materia; y surgieron dudas acerca de la constitucio-

20. PLANAS SUÁREZ, SIMÓN. "Los Extranjeros en Venezuela", Lisboa, 1917, nr. 110, pág. 267.

21. OTÁÑEZ, AURELIANO. "Les étrangers au Vénézuéla (Nationalité-Condition Civile)", Paris, 1934, págs. 137-138.

alidad de semejantes restricciones, habida cuenta de la garantía de la igualdad consagrada por nuestra Carta Fundamental como un derecho correspondiente a todos los venezolanos, sin distingo alguno.

Así fue argumentado en el Congreso de la República en el propio año de 1936 cuando se consideraron los preceptos atributivos de nacionalidad venezolana incluidos en el Proyecto de reforma constitucional; y el *once de junio de 1936* declaró en forma enfática el Diputado doctor OVIDIO PÉREZ AGREDA:

“Cuando se dice que son venezolanos por nacimiento “los hijos de padres venezolanos, cualquiera que sea el lugar de su nacimiento, no establece si son padres venezolanos por nacimiento o padres venezolanos por naturalización. De manera que los hijos de padres venezolanos por naturalización nacidos en el extranjero, son venezolanos según el artículo anterior”²².

Nuevos comentarios sobre los derechos y deberes de los naturalizados en Venezuela tuvieron lugar en la Cámara de Diputados reunida en 1936 cuando se discutió el Proyecto de Ley de Universidades²³; y, no obstante el planteamiento genérico

22. 3D 1936, Mes II, Número 36, *quince de junio de 1936*, pág. 7.

23. Al discutirse por segunda vez el Proyecto en la Cámara de Diputados, en la sesión extraordinaria del *treinta de julio de 1936* y con motivo del artículo 65, el doctor RAMÓN DAVID LEÓN expuso: “Propongo que la primera parte de este artículo, donde dice: “Para poder inscribirse en el concurso de Jefes de Clínica el candidato necesita ser venezolano por nacimiento”, se añada, “o por naturalización”. Los doctores M. JIMÉNEZ RIVERO e INOCENTE CARVALLO criticaron la propuesta formulada y el doctor L. A. CELIS PAREDES le prestó su apoyo: sin embargo, nada se dijo acerca de la posible inconstitucionalidad del distingo hecho por vía legislativa (CD, 1936, número 5, *once de agosto de 1936*, págs. 3-5). El mismo *treinta de julio de 1936* el doctor M. JIMÉNEZ RIVERO propuso agregar un nuevo artículo, después del 72, que dijera: “En los primeros concursos que han de verificarse para la provisión de cátedras en la Universidad en 1936-37, podrán admitirse los venezolanos por naturalización que tengan más de veinte años de residencia en el país y hayan hecho los estudios completos de su carrera en Venezuela”. Por su parte, el doctor OVIDIO PÉREZ AGREDA sugirió: “Para los efectos del derecho a desempeñar los cargos docentes de que trata esta Sección, se equiparan los venezolanos por naturalización que hayan hecho íntegramente sus estudios universitarios en Venezuela a los venezolanos por nacimiento”. La propuesta fue modificada por el doctor INOCENTE CARVALLO en el sentido de agregar “y que tenga veinte años de residencia”, después de la frase “que hayan hecho íntegramente sus estudios Universitarios en Venezuela”. En estos términos fue aprobado el precepto por la Cámara, sin haberse discutido la posible inconstitucionalidad de los distingos hechos por el Congreso ordinario entre vene-

de la inconstitucionalidad de los distingos legislativos, el Congreso no tuvo reparo alguno en sancionar nuevos límites en varias de las leyes aprobadas en dicho año²⁴, dentro de las cuales cabe recordar a título de ejemplo: la Ley Orgánica de Tribunales del Distrito Federal del *veinticinco de junio de 1936* (artículo 2)²⁵; la Ley de Registro Público del *seis de julio de 1936* (artículo 18)²⁶; la Ley de Censo Electoral y de Elecciones del *once de septiembre de 1936* (artículo 3º)²⁷; la Ley Orgánica del Distrito Federal del *catorce de octubre de 1936* (artículo 12)²⁸; las Leyes Orgánicas del Territorio Federal Amazonas (artículo 9º)²⁹ y del Territorio Federal Delta Amacuro (ar-

zolanos por nacimiento y naturalizados en la República (CD, 1936, número 5, *once de agosto de 1936*, págs. 7-8; CD, 1936, número 6, *trece de agosto de 1936*, pág. 1).

24. Los límites no fueron siempre impuestos con el propósito de restringir los derechos de los venezolanos por naturalización. En efecto, el Congreso aprobó también la Ley de Inmigración y Colonización del *veintidós de julio de 1936*, en virtud de cuyo artículo séptimo, los inmigrados "si se nacionalizaren, quedarán exentos durante su vida del servicio de las armas, excepto en el caso de guerra internacional; pero no se les obligará a la guerra contra su patria de origen" (véase al respecto antes la nota número 15 de este trabajo).
25. Dicha exigencia se mantuvo en la reforma del *dieciséis de julio de 1943* y fue declarada inconstitucional por la Corte Federal y de Casación, en Corte Plena, el *treinta de mayo de 1947* (véase luego el número 36 de este trabajo).
26. La nacionalidad venezolana originaria se exige todavía para desempeñar el cargo de Registrador (artículo 17 de la Ley de Registro Público, reformada el *veintiséis de agosto de 1943*).
27. La exigencia de la nacionalidad venezolana por nacimiento para desempeñar el cargo de miembro del Consejo Supremo Electoral pareció tan evidente que no se encuentran rastros de debate alguno al respecto.
28. En la sesión Extraordinaria de la Cámara de Diputados correspondiente al *diecisiete de agosto de 1936*, con motivo del segundo debate del Proyecto, fue decidido pasarlo a la Comisión Permanente de Relaciones Exteriores, pero antes fue discutida la conveniencia de restringir a los venezolanos por nacimiento las funciones de Cónsules Generales, Cónsules y Vicecónsules. Los diversos intervinientes, EDUARDO PICÓN LARES, ALEJANDRO VARGAS, FRANCISCO VETANCOURT ARISTEGUIETA, L. A. CELIS PAREDES, OVIDIO PÉREZ AGREDA, VICENTE DÁVILA, FEDERICO GARRIDO, RAMÓN DAVID LEÓN, MANUEL FELIPE NÚÑEZ, A. ZEREGA FOMBONA, JUAN PARÍS HIJO, JUAN JOSÉ ROJAS ASTUDILLO y S. M. ALVAREZ, se limitaron a discutir la oportunidad de la restricción; y nada fue dicho acerca de su posible inconstitucionalidad (CD 1936, número 23, *tres de septiembre de 1936*, págs. 2-8). El asunto fue planteado de nuevo, sin controversia alguna, en la sesión extraordinaria del *veintiséis de agosto de 1936*, cuando se aprobó la propuesta del doctor FRANCISCO VETANCOURT ARISTEGUIETA en el sentido de exigir la nacionalidad venezolana originaria a los Cónsules de Carrera, Cónsules simplemente o Cónsules Generales (CD 1936, número 34, *quince de septiembre de 1936*, págs. 6-7).
29. Con motivo del tercer debate del Proyecto de Ley en la Cámara de Diputados, en horas de la mañana del *nueve de octubre de 1936*, el doctor FRANCISCO VETANCOURT ARISTEGUIETA propuso exigir la nacionalidad vene-

tículo 9º)³⁰, ambas del *diecinueve de octubre 1936*, y la Ley Orgánica del Servicio Consular del *veintiocho de octubre de 1936* (artículo 9º)³¹.

La materia fue objeto de ulterior examen en 1939, al considerarse en la Cámara de Diputados los Proyectos de Leyes de Educación, de Ministerios y de Naturalización; y se planteó de nuevo el año siguiente: en esta última oportunidad tuvo lugar un extenso análisis del tema y fue resuelto incluir un artículo expreso en la Ley de Naturalización del *veintinueve de mayo de 1940*, atributivo de facultades al Legislador ordinario para efectuar distingos entre venezolanos por nacimiento y naturalizados en Venezuela.

8. En la sesión del *veinte de abril de 1939* se dio cuenta en la Cámara del Senado de un oficio del Ministerio de Relaciones Interiores, adjunto al cual remitió, a los fines consiguientes, un Proyecto de Ley de Naturalización con su Exposición de Motivos; y en su artículo vigésimo se disponía:

“El extranjero que obtenga carta de naturalización no podrá desempeñar ningún cargo público sino después de dos años contados desde la fecha de publicación del Decreto que acuerda la naturalización. Quedan exceptuados los cargos relacionados con los ramos de beneficencia, higiene pública, enseñanza civil o militar y los de ingenieros o mecánicos de los diversos astilleros de la marina nacional”.

Una vez leído el Proyecto, a propuesta del doctor TOMÁS LISCANO se declaró aprobado en primera discusión³².

zolana por nacimiento para desempeñar los cargos de Gobernador y Secretario del Distrito Federal: fue aprobada la sugerencia sin comentarios (CD 1936 número 89, *nueve de noviembre de 1936*, pág. 8).

30. Al discutirse por tercera vez el Proyecto en la Cámara de Diputados, en la sesión vespertina del *nueve de octubre de 1936*, el doctor JUAN JOSÉ ROJAS ASTUDILLO hizo la propuesta respectiva: fue admitida sin discusión alguna (CD 1936, número 90, *diez de noviembre de 1936*, pág. 5).

31. La exigencia de la nacionalidad venezolana por nacimiento para desempeñar la Secretaría de la Gobernación fue agregada a propuesta del Diputado GUALBERTO BRICEÑO ROSSI, al discutirse por segunda vez el Proyecto en la sesión matutina del *seis de octubre de 1936* (CD 1936, número 85, *cinco de noviembre de 1936*, pág. 2).

32. CS, nr. 2, *veinticinco de abril de 1939*, pág. 4.

9. Al considerarse por segunda vez, en *veinticuatro de abril de 1939*, el doctor MANUEL OCTAVIO ROMERO SÁNCHEZ propuso "que el Proyecto que se discute pase al estudio de una Comisión especial que nombre la Presidencia y que se fije un plazo breve y conveniente para que presente un estudio bien meditado"; y a los fines de justificar su propuesta hizo el siguiente recordatorio:

"El momento, en verdad, es demasiado grave para tratar un asunto tan delicado como el de la nacionalización de extranjeros, y nada sería más imprudente que dar excesiva amplitud a la materia cuando todo aconseja restringir lo más posible la concesión de la nacionalidad. Lo que necesitamos es extranjeros que vengan a residir en el país, que adquieran la nacionalidad para ser útiles al país; no extranjeros que busquen la nacionalidad para obtener un pasaporte y un Estado que respalde sus intereses particulares. Por el mundo vagan multitud de extranjeros expulsados de su país y destituidos de la nacionalidad unos, y otros que huyen de su país por las persecuciones políticas; de esos individuos hay muchos que son buenos elementos y que deberíamos atraerlos; pero hay otros, quizá una gran mayoría, que sólo buscan un pasaporte y un Estado que los respalde, para introducirse en el país y sembrar acaso la discordia... Todos estos asuntos merecen grave meditación, y no podrían en una discusión general corregirse todos los defectos de la Ley"³³.

La propuesta anterior fue respaldada por el doctor TOMÁS LISCANO quien, luego de recordar "las gravísimas circunstancias que pesan hoy sobre el Universo", sostuvo la necesidad de irse con mucho tiento en esta materia"; y además, formuló los siguientes comentarios de carácter general:

"...hoy, conociendo la magnitud de la guerra que se prepara, si llegara desgraciadamente a suceder, ya podremos presumir también cómo será la preparación de esa red universal de espionaje y tratándose especialmente de Venezuela, donde tenemos uno de los elementos más codiciados para la guerra, porque si es verdad que Napoleón dijo que la guerra mar-

33. CS, número 3, *veintiséis de abril de 1939*, pág. 4. De igual modo comentó el doctor ROMERO SÁNCHEZ: "Además, no hay premura de dictar muchas leyes; pero sí de que las leyes que se dicten sean buenas. Nosotros, ya lo he dicho en otras ocasiones, nosotros padecemos del mal que Spencer llamó exceso de legislación. Por eso abundan leyes mal adecuadas, mal redactadas y peor cumplidas".

chaba con el dinero, y los ejércitos sobre el estómago, hoy podemos decir, con fuerza dogmática, que la guerra marcha sobre el petróleo; nosotros, pues, estamos considerados como la segunda nación del mundo en materia de petróleo. Esto aumenta indiscutiblemente, el cuidado, la serenidad y el buen juicio que hemos de poner en la Ley de Naturalización que se discute"³⁴.

El Senador MATÍAS VELÁZQUEZ BORRA, también aprobó la propuesta "de pasar la Ley a una Comisión para su estudio, porque podría venir más cónsona con los intereses de la Patria respecto a la naturalización de los extranjeros"³⁵; el doctor RAFAEL ARVELO TORREALBA hizo hincapié en haber encontrado "muchos defectos en el Proyecto de Ley que se presenta"³⁶; el doctor JOSÉ RAFAEL POCATERRA afirmó: "El Proyecto contiene deficiencias; algunas colisiones con la Carta Fundamental y otras más precisas con el Código Civil"³⁷; y el propio Presidente de la Cámara, doctor ALBERTO LOSSADA CASANOVA, sostuvo: "me parece que lo que manda el patriotismo y la prudencia es que esta ley pase a una Comisión para que la estudie con más calma y haga todas las observaciones; es decir, que proponga todas las modificaciones que juzgue convenientes"³⁸.

En vista del apoyo obtenido se aprobó el nombramiento de la Comisión Especial: fueron designados para integrarla los doctores MANUEL OCTAVIO ROMERO SÁNCHEZ, JOSÉ MANUEL PADILLA HERNÁNDEZ y TOMÁS LISCANO, a quienes se fijó un plazo hasta el veintiocho de abril de 1939 para presentar el informe correspondiente³⁹.

10. La Comisión Especial dijo respecto del artículo vigésimo:

"Tal como aparece en el Proyecto que estudiamos colide con la Constitución Nacional y otorga al venezolano por naci-

34. CS, nr. 3, *veintiséis de abril de 1939*, págs. 4-5.

35. CS, nr. 3, *veintiséis de abril de 1939*, pág. 5.

36. CS, nr. 3, *veintiséis de abril de 1939*, pág. 5.

37. CS, nr. 3, *veintiséis de abril de 1939*, pág. 6.

38. CS, nr. 3, *veintiséis de abril de 1939*, pág. 6.

39. CS, nr. 3, *veintiséis de abril de 1939*, pág. 7. No tuvo acogida la propuesta del doctor JULIO CÉSAR LEÁÑEZ RECAO en el sentido de "que los miembros de la Comisión Permanente de Relaciones Interiores sirvan de base a la Comisión Especial que se va a nombrar; o sea: que estén incluidos los miembros de la Comisión Permanente de Relaciones Interiores en la Comisión Especial". Con acierto destacó el Presidente de la Cámara que "va a resultar la Comisión muy larga" en vista de lo cual el doctor LEÁÑEZ RECAO retiró su propuesta.

miento lo mismo que al naturalizado los derechos políticos que pueden ejercer y declara nula toda ley que se los menoscabe. El fin que persigue la disposición del artículo 20 se logra de manera constitucional al fijar, como lo hace el Proyecto de la Comisión, la fecha de la solicitud como el lapso útil para la expedición de la carta de naturalización⁴⁰.

Por otra parte, debido a las múltiples reformas estructurales consideradas necesarias, la Comisión Especial presentó un nuevo Proyecto de Ley a los fines legales consiguientes.

11. El Informe de la Comisión Especial y el voto salvado del doctor JOSÉ MARÍA PADILLA HERNÁNDEZ fueron leídos el *cuatro de mayo de 1939*: en esa oportunidad la Cámara resolvió dar curso al Contraproyecto de Ley de Naturalización, que nada disponía en forma expresa acerca de los derechos y deberes de los naturalizados en Venezuela.

El mismo día fue discutido por primera vez⁴¹; y el segundo debate tuvo lugar el *trece de mayo de 1939*⁴² y el *quince de mayo de 1939*⁴³.

12. Con motivo de la tercera discusión, el *veintiuno de junio de 1939*⁴⁴, el Senador JACINTO RAMÍREZ RAUSSEO propuso incluir un nuevo precepto de contenido similar al artículo vigésimo del Proyecto presentado originalmente por el Ministerio de Relaciones Interiores; y al efecto dijo:

“Ha sido motivo de frecuente confusión en la materia que se discute, la nacionalidad y la ciudadanía. Son conceptos completamente diferentes y paso ahora a establecer breves consideraciones al respecto. La nacionalidad es el vínculo jurídico que liga al individuo con determinado país, revelando

40. CS, nr. 9, *cinco de mayo de 1939*, pág. 5.

41. CS, nr. 9, *cinco de mayo de 1939*, pág. 8. No tuvo éxito la propuesta del doctor EDUARDO PICÓN LARES en el sentido de diferir la consideración del asunto hasta que hubiera impreso el Informe y distribuido entre los miembros de la Cámara.

42. CS, nr. 17, *dieciséis de mayo de 1939*, págs. 3-16.

43. CS, nr. 18, *diecisiete de mayo de 1939*, págs. 4-11.

44. La tercera discusión debió haber comenzado el *dieciocho de mayo de 1939*, pero su inicio fue diferido por cinco días, a propuesta del Senador J. B. RENDÓN (CS, nr. 20, *diecinueve de mayo de 1939*); y efectivamente tuvo lugar durante los días *veinticinco de mayo de 1939* (CS, nr. 23, *veintiséis de mayo de 1939*) y *veintiuno de junio de 1939* (CS, nr. 53, *treinta de junio de 1939*).

así la colectividad a la cual pertenece. La ciudadanía es la aptitud política de ese individuo para el ejercicio de derechos políticos, especialmente el derecho de sufragio, y para el desempeño de algunos cargos públicos. En países como Italia, Alemania, Francia, Estados Unidos, Hungría, etc., también Argentina, que menciono especialmente dada la facilidad que ella presta a corrientes inmigratorias, se establece de manera precisa y categórica, en la legislación respectiva, la diferencia a observar entre los dos conceptos enunciados. Entre varias razones a deducir, priva la muy significativa de no abrir las puertas de par en par al extranjero que se naturaliza, porque en un momento dado, discusión por ejemplo en el seno de Parlamentos, se inclinan a la defensa de intereses que atañan directamente al país al cual han dejado de pertenecer recientemente. Creo que el Estado venezolano no debe ser más generoso en perjuicio probable de sagrados e inmanentes intereses nacionales"⁴⁵.

La anterior propuesta fue objeto de crítica por el Senador JOSÉ MANUEL PADILLA HERNÁNDEZ, quien se expresó en los términos siguiente:

"La disposición que formula, así como el artículo o inciso que traía el proyecto original de esta ley, los considero inconstitucionales, porque una vez que el extranjero adquiere la nacionalidad venezolana entra, puede decirse, en el derecho común, no puede establecerse por una ley especial discriminaciones acerca de su capacidad política o civil, acerca de los derechos que tienen; él es venezolano y tiene todos los derechos concedidos a los venezolanos, con exclusión únicamente de los que la Constitución indica. La Constitución al decir "que no puede ser Presidente de la República sino el venezolano por nacimiento", excluye el venezolano por naturalización; igual exclusión hace respecto de los cargos de Ministros del Despacho. La Constitución establece, pues, cuáles son los cargos que el naturalizado no puede desempeñar y no puede una ley especial, ni aún la Ley de Naturalización, definir los derechos que tendrán los extranjeros que se hagan venezolanos, porque esto es materia constitucional"⁴⁶.

Conceptos similares sostuvo el Senador MANUEL OCTAVIO ROMERO SÁNCHEZ cuando dijo:

"Es verdad, como lo asienta el honorable Senador Ramírez Rausseo, que los autores distinguen entre nacionalidad y ciu-

45. CS, nr. 53, treinta de junio de 1939, pág. 19.

46. CS, nr. 53, treinta de junio de 1939, págs. 19-20.

ciudadanía, pero también es verdad que nuestro Constituyente no distinguió y, por tanto, el Legislador no puede distinguir. Nuestro Constituyente habla de la nacionalización y no de la ciudadanía, porque consideró que la ciudadanía va implícita en la nacionalización. Le negaré mi voto a la proposición del honorable Senador Ramírez Rausseo, y estoy en todo de acuerdo con la brillante exposición del Senador Padilla. El artículo 29 de la Constitución dice: "Son venezolanos por nacimiento...", y el artículo 32: "La Nación garantiza a los venezolanos...", es decir, a los venezolanos sin distinción, tanto los nacidos como los naturalizados. Y el artículo 34 dice: "...que ninguna ley federal puede menoscabar ni dañar los derechos garantizados a los venezolanos y la que tal haga será nula". La proposición que impugno menoscaba los derechos de los nuevos ciudadanos, que no podrán desempeñar cargos públicos durante dos años contra el tenor de la Constitución que no establece tal prohibición. La Constitución establece ciertas excepciones y ninguna ley puede establecer nuevas excepciones; si tal hiciere estaría viciada de nulidad"⁴⁷.

La inclusión del nuevo precepto fue defendida por el doctor CARLOS JOLY ZÁRRAGA, y al respecto dijo:

"...yo considero que el venezolano por nacimiento y el venezolano por naturalización lógicamente deben ser iguales, pero, y aquí viene la justificación del Senador Rausseo: la naturalización es un fenómeno jurídico que está sometido previamente al cumplimiento de disposiciones de carácter estricto, y este fenómeno jurídico puede en sana lógica, y en sano derecho, tener proyecciones en el futuro después de realizado. La nacionalidad por el nacimiento es un fenómeno fatal, y ese fenómeno no necesita otra circunstancia sino la de haber nacido en el país. Nada importa que el legislador, en una ley delicada como ésta, extreme su celo por los intereses públicos, extendiendo la acción de esa ley hasta más allá de consumado el acto de la naturalización misma. Aun cuando los sentimientos afectivos del extranjero lo hayan hecho acreedor en gran parte para adquirir la nacionalidad venezolana, ese sentimiento no llegará a ser nunca igual al (léase: al de aquél del) que tiene por patria nativa a Venezuela. Y es justo que se piense que llegado al desempeño de altas funciones públicas, de suyo delicadas, porque también son delicados los intereses que llegan a sus manos, pueda, por cualquier razón inesperada y que él mismo ni siquiera pudo prever para obtener la naturalización, revivirle el sentimiento que

47. CS, nr. 53, treinta de junio de 1939, pág. 20.

pospuso en otra hora y entonces el esfuerzo que él haría por los intereses nacionales no iba impregnado de ese espíritu de abnegación y sacrificio que tiene el venezolano por nacimiento"⁴⁸.

En posterior intervención del mismo día agregó el Senador CARLOS JOLY ZÁRRAGA:

"No estoy conforme en que sean idénticos el nacionalizado o el naturalizado con el nativo de Venezuela. La nacionalidad venezolana por nacimiento es, en principio, indeleble y eterna. La que se otorga por naturalización es, en principio, inmutable (léase: mudable) y puede ser suprimida... el Constituyente... también no dejó de pensar en una ley especial, desde luego que en la Constitución se prevé la naturalización..."⁴⁹.

Actitud favorable a la propuesta fue también adoptada por el Senador MATÍAS VELÁZQUEZ BORRA, quien afirmó:

"No creo en la inconstitucionalidad de la proposición hecha por el Senador Ramírez Rausseo. Si la Constitución dice que un venezolano por naturalización no puede ser Presidente de la República, ni Ministro del Despacho, ello no es óbice para que una Ley especial diga que los venezolanos por naturalización no pueden ejercer cargos públicos sino después de dos años de naturalidad. No encuentro, no digo contradicción, ni otra cosa que se le parezca. La Ley especial no hace más que ampliar la disposición constitucional que prohíbe a los naturalizados ejercer la Presidencia de la República y los Ministerios del Despacho... y los Ministerios de la Nación. Por esta razón única, no creo que exista contradicción en las disposiciones"⁵⁰.

Por su parte, el Senador JACINTO RAMÍREZ RAUSSEO, en posteriores intervenciones del mismo día, sostuvo la procedencia de su propuesta en los términos siguientes:

48. CS, nr. 53, treinta de junio de 1939, pág. 20. Los comentarios del doctor JOLY ZÁRRAGA asimilan la nacionalidad venezolana por nacimiento con la nacionalidad venezolana por nacimiento en el territorio, siendo así que la Constitución vigente en la época permitía también el funcionamiento irrestricto e ilimitado del *ius sanguinis*. En efecto, el ordinal segundo del artículo 28 declaraba venezolanos por nacimiento a "los hijos de padres venezolanos cualquiera que sea el lugar de su nacimiento".

49. CS, nr. 53, treinta de junio de 1939, pág. 21.

50. CS, nr. 53, treinta de junio de 1939, pág. 21.

"...Se ha alegado es inconstitucional el artículo que he propuesto a figurar bajo el numeral 17. No veo dicha inconstitucionalidad y, los que así razonan, incurren lamentablemente en la confusión que hube señalado respecto a nacionalidad y ciudadanía. La nacionalidad establece o crea una especie de suplemento a la capacidad civil, mientras que la ciudadanía atañe a la capacidad política. Cuando el constituyente dispuso que los venezolanos gozarán de tales y cuales derechos, no prohíbe con ello que en una Ley especial, una Ley de Naturalización, se establezcan condiciones o modalidades a cumplir para la adquisición de plena aptitud política o el goce cabal de la ciudadanía. Por tanto, si esas modalidades o condiciones se establecen en una ley especial, Ley de Naturalización, es una vez cumplidas cuando se es ciudadano venezolano en goce de esos derechos que la Constitución garantiza. Por estas razones, sostengo la procedencia constitucional del artículo propuesto"⁵¹.

De igual modo dijo el Senador RAMÍREZ RAUSSEO:

"Si la naturalización se rige por una ley especial, no me explico la inconstitucionalidad al disponer que este nuevo lapso de dos años sumado a los tres de domicilio legalmente establecido en el país o a los cinco años de residencia continua, según el caso⁵², confieren al extranjero que haya cumplido con todos los demás requisitos para obtener Carta de Naturalidad, la ciudadanía venezolana"⁵³.

No obstante los anteriores planteamientos, el doctor JOSÉ MANUEL PADILLA HERNÁNDEZ reiteró la validez de sus objeciones; y reprodujo sus conceptos de la manera siguiente:

"Como dije hace un momento, la Constitución establece cuáles son los derechos políticos que tiene el venezolano por naturalización, al indicar cuáles son los cargos que no puede desempeñar. Por una simple argumentación, por un simple principio de interpretación jurídica que todos los demás pueden ejercerlos, ese es el adagio conocido en jurisprudencia y aplicado en este caso por un argumento *a contrario*, "*Inclusio uno alterio negat*". En la ley de Naturalización se pueden establecer todos los requisitos que se requieran para la obtención de la naturalización, pero una vez obtenida ésta, el venezolano por naturalización tiene todos los derechos que la

51. CS, nr. 53, treinta de junio de 1939, págs. 20-21.

52. La referencia es a los lapsos exigidos por el Proyecto para que el extranjero pueda solicitar la naturalización venezolana.

53. CS, nr. 53, treinta de junio de 1939, págs. 21-22.

Constitución le da. Limitar esa capacidad para desempeñar cargos públicos viene a ser limitar la capacidad que la Constitución establece, lo cual es incuestionablemente contrario a la Constitución. Por estas razones sostengo que el artículo propuesto es inconstitucional"⁵⁴.

El Senador JOSÉ RAFAEL PRIETO se opuso también a la propuesta; y al respecto dijo:

"Comprendo las razones patrióticas que invocan los Senadores Ramírez Rausseo y Joly Zárraga para sostener ese artículo. Pero la razón jurídica me conduce a un terreno completamente contrario a lo que se establece en él. Casi todas las legislaciones giran en dos campos diferentes: en unos la nacionalidad es de derecho constitucional, que son muchos los países de la América Latina, entre ellos Venezuela. En otros países de Europa, por ejemplo, la nacionalidad se rige por leyes especiales íntegramente. Por consiguiente, yo estoy de acuerdo con el Senador Romero Sánchez en que aquí tenemos que atenernos a las disposiciones constitucionales, y la disposición constitucional que me voy a permitir leer y que ha invocado el Senador Padilla, dice así: "El derecho de sufragio, y en consecuencia, los venezolanos varones, mayores de 21 años", (de manera que la edad está precisa, está determinada), "que sepan leer y escribir y que no estén sujetos a interdicción ni a condena penal que envuelva la inhabilitación política son aptos para elegir y ser elegidos, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución"⁵⁵. Ya la Corte Federal y de Casación, tratándose (léase: de) las Constituciones estatales, que disponían que para ser Presidente del Estado se necesitaba ser nativo del lugar, ha decidido que esos artículos eran inconstitucionales, porque violaban éste, en el que se sostiene que no hay más restricciones que las establecidas en la misma Constitución"⁵⁶.

54. CS, nr. 53, *treinta de junio de 1939*, pág. 21.

55. La cita es del artículo 32, ordinal 14, de la Constitución del *veinte de julio de 1936*, que dice así: "La Nación garantiza a los venezolanos: ... 14) El derecho de sufragio, y en consecuencia los venezolanos varones, mayores de veintiún años, que sepan leer y escribir y que no estén sujetos a interdicción ni a condena penal que envuelva la inhabilitación política, son aptos para elegir y ser elegidos, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución, y las que deriven de las condiciones especiales de competencia o capacidad que para el ejercicio de determinados cargos requieran las Leyes".

56. CS, nr. 53, *treinta de junio de 1939*, pág. 22. La referencia, posiblemente, es a la decisión de la Corte Federal y de Casación en Sala Político-Administrativa del *veinte de mayo de 1938*, que declaró nulo el artículo 96 de la Constitución del Estado Guárico donde se requería ser nativo del Estado para ser Jefe de Civil de Distrito, por colidir con el inciso 14, artículo 32

Habiendo sido considerada suficientemente discutida la propuesta del Senador JACINTO RAMÍREZ RAUSSEO fue cerrado el debate; y sometida a votación resultó negada por la Cámara del Senado⁵⁷.

13. La discusión surgida con motivo de la propuesta del Senador JACINTO RAMÍREZ RAUSSEO habría de prolongar sus huellas en el examen del Capítulo Sexto del Proyecto, contentivo de las reglas relativas a la pérdida de la nacionalidad venezolana por naturalización. En efecto, el mismo *veintiuno de junio de 1939* dijo sobre el particular el doctor CARLOS JOLY ZÁRRAGA:

"...Creo que en el fondo este capítulo está viciado de inconstitucionalidad. Estos argumentos, o mejor, esta opinión, me ha sido sugerida por la discusión, momentos ha, sostenida cuando se trató de introducir en el proyecto que discutimos la moción Ramírez Rausseo, relativa a los empleos públicos por parte del naturalizado. Cuando tal discusión se suscitó por la proposición citada, se dijo que no era posible que prosperara porque iba contra el fondo de la Constitución Nacional, porque el Constituyente no distinguió entre el venezolano por el nacimiento y el venezolano por naturalización y que desde el momento mismo en que la carta de naturalización se otorgaba era venezolano y no podía ser sino venezolano, como tal entraba de pleno derecho a gozar de todas las prerrogativas y de todas las garantías que la Carta Fundamental del país tiene para los nacionales".

Establecido el anterior presupuesto agregó el Senador JOLY ZÁRRAGA:

"¿Existirá, pregunto yo, alguna causa por la cual se le pueda quitar a un venezolano por el nacimiento su nacionalidad?, no existe; sólo podría existir en un caso por la naturalización que el venezolano hiciese en otro país, pero no hay procedimiento alguno, ni judicial ni administrativo, ni ejecutivo que le pueda suprimir al natural venezolano, al nacido en el país

de la Constitución Nacional, consagratorio de la igualdad ante la Ley. En esa oportunidad la Sala Político-Administrativa señaló como precedentes jurisprudenciales sobre la materia, las sentencias del *quince de diciembre de 1909*, *primero de junio y veintitrés de julio de 1937* (MCFC, 1939, Tomo I, págs. 215-216).

57. CS, nr. 53, *treinta de junio de 1939*, pág. 22. A pesar de su aprobación por el Senado, el Proyecto no llegó a convertirse en Ley al no haber sufrido las tres discusiones necesarias en la Cámara de Diputados: sólo fue considerado por primera vez en la sesión vespertina del *treinta de junio de 1939* (CD, nr. 69, *dieciocho de julio de 1939*), poco antes de clausurar las sesiones.

su nacionalidad venezolana; de ello se desprende, pues, que la nacionalidad tiene un carácter indeleble; ahora, si el venezolano por naturalización es igual al venezolano por el nacimiento, ¿qué principio constitucional puede permitir que se le suprima la naturalización, que no sea precisamente el mismo que yo invoqué para que no se le diera entrada en el manejo de los negocios públicos?"

De seguida hizo los comentarios siguientes:

"Indudablemente que este Capítulo está viciado de inconstitucionalidad. Cuando se concede la nacionalidad venezolana a un extranjero que la solicita, es porque el Poder encargado de ello, está completamente seguro, de que ese extranjero es idéntico en espíritu, en sentimiento, en convicciones y en todas las actividades que puede desplegar un venezolano por el nacimiento y si se le otorga y una vez que se le otorgue; desde ese mismo instante, se es venezolano con toda la plenitud del goce de los derechos que la Constitución autoriza, ¿por qué razón se le puede quitar otra vez la nacionalidad por las ideas políticas que profese, porque perjudican a la sociedad? El mismo perjuicio lo puede causar el venezolano y sin embargo el venezolano no pierde su nacionalidad por tales causas. Porque traicione a la patria el venezolano por el nacimiento tampoco la pierde, porque se presume el fraude se dirá y haya sorprendido aún a los encargados de otorgarla no obstante el escrúpulo con que practicaron todas las diligencias previas: ese sería un caso, esencialmente aislado que no podría hacer perderla sino que equivaldría a no haberla adquirido, son dos situaciones jurídicas distintas, se pierde lo que se tiene, pero si no se ha adquirido, porque los medios de que se valieron, los que pretendieron la nacionalidad venezolana fueron fraudulentos, tales medios ilícitos, improcedentes e injustificados en su esencia, porque la nacionalidad es esencia pura, no han permitido que se llegue a consumar ese fenómeno jurídico, por tanto, el nacionalizado venezolano que haya obtenido esa carta por fraudes en el procedimiento, no es propiamente que la pierda sino que no la ha adquirido nunca. Además, cómo se podría asegurar que no es fraudulenta la renuncia de la nacionalidad de origen cuando esa renuncia es íntima, en el espíritu, en la conciencia; entidades éstas, que son todas impenetrables al examen de los demás hombres".

En vista de las anteriores consideraciones concluyó el Senador CARLOS JOLY ZÁRRAGA:

"Una de dos, o este capítulo que se está discutiendo, si se deja, está sometido a la nulidad por inconstitucionalidad, o

los argumentos que se adujeron para rechazar la proposición de Ramírez Rausseo caen por su base. Yo hago estas observaciones ante la Cámara, simplemente, para dejar constancia que, a sabiendas de que cometo un error contra mis convicciones, yo apoyaré el Capítulo, pero es única y exclusivamente por un sentimiento patriótico. Lo apruebo, pues, a sabiendas de que no lo debiera aprobar; pero lo apruebo como una necesidad en la Ley"⁵⁸.

La actitud asumida por el Senador CARLOS JOLY ZÁRRAGA tuvo apoyo de parte del doctor JACINTO RAMÍREZ RAUSSEO, quien dijo sobre el particular:

"...véome obligado a compartir su criterio, esto es, reputada inconstitucionalidad mi proposición, vendría a serlo en consecuencia el Capítulo que se discute. Pero en idéntica manera a su manifestación, le daré también mi voto aprobatorio a este Capítulo, porque considero que viene a ser la única sanción a las infracciones que llegaren a ocurrir, y sin ella, sería una ley completamente inútil"⁵⁹.

Por su parte, el Senador TOMÁS LISCANO hizo la defensa del Proyecto en los términos siguientes:

"Ese inciso que declara la pérdida de la nacionalidad de pleno derecho al naturalizado que entra entre nosotros en actividades contrarias a la nacionalidad... sin escrúpulos ningunos voy a mantener el inciso tal cual está escrito, no tenemos por qué alarmarnos ni tachar de inconstitucionalidad este artículo, cuando el que se ha naturalizado viene justamente a destruir la patria, a destruir la Constitución, que son los fundamentos de la nacionalidad. A qué pues ampararlo como se ampara al nativo, bueno que la patria que (a) sus hijos (que) ha dado a luz les tolere entrar en maquinaciones contrarias a su propia vida. La madre siempre perdona al hijo por pecador que sea; pero que al hijo adventicio, que al hijo adquirido por circunstancias que él mismo manifestó y que la patria no lo estaba llamando como hijo; que al hijo adquirido, repito, adventicio, sufra también todas las consecuencias de su iniquidad, de quererla destruir, es decir, de ser matricida; esto, creo yo, que no debe llevar nuestro escrúpulo constitucionalista hasta negar el derecho que tiene el legislador venezolano para poner a cubierto, por todos los medios la nacionalidad misma. Además, ya sabemos que se nos pueden infiltrar con cara de santos, es decir, usando de la frase evangélica: "Lobos vestidos

58. CS, nr. 53, treinta de junio de 1939, pág. 24.

59. CS, nr. 53, treinta de junio de 1939, pág. 25.

de corderos”, ¿pueden venir a nosotros a pedir naturalización, y después de ser naturalizados, empezar a ejercer sus teorías y sus prácticas disolventes de la nacionalidad; puede la madre soportar a ese hijo, a ese hijo adventicio, como lo dije antes, que ha venido suplicando su maternidad para después destruirla?, yo no creo, pues, en los escrúpulos constitucionales de que han hablado los oradores opositores y por eso me voy a sumar en este momento y creo que con nosotros se sumará la mayoría senatorial de esta Cámara a mantener el artículo tal cual está escrito”⁶⁰.

En el mismo sentido se pronunció el doctor JULIO CÉSAR LEAÑEZ RECAO cuando dijo:

“Sostengo el artículo 19 que trae el proyecto que se discute, porque, como muy bien lo expresó el Senador Ramírez Rausseo, viene siendo, quizás, la única medida de sanción positiva que establezca la ley a los que han engañado al Poder Público venezolano aparentando las condiciones que se le requerían para adquirir la nacionalidad venezolana. Este artículo tampoco lo juzgo anticonstitucional y encierra a mi modo de ver una medida de alta policía nacional, que conviene dejarla, para contrarrestar los peligros que podrían derivarse de la admisión de un elemento que profese doctrinas contrarias a la paz social y a la vida misma de la República”⁶¹.

Dentro de la misma directriz, aun cuando por motivos distintos, se pronunció el Senador JOSÉ RAFAEL PRIETO cuando expuso:

“En primer término, no creo en la inconstitucionalidad que se ha proclamado. La Constitución establece los modos de adquirir la nacionalidad; pero no dice que la nacionalidad no pueda perderse; por consiguiente, leyes especiales pueden fijar las reglas de pérdida de la nacionalidad...”

No obstante, el doctor JOSÉ RAFAEL PRIETO hizo expreso pronunciamiento en favor de la supresión del Capítulo sobre pérdida de la naturalización, “por una razón de simple lógica”; y al efecto dijo:

“No se puede dejar a una persona sin patria, el *Heimatloss* es un peligro para la sociedad. Esto está consagrado en todos

60. CS, nr. 53, treinta de junio de 1939, págs. 25-26.

61. CS, nr. 53, treinta de junio de 1939, pág. 26.

los textos de Derecho Internacional... como no se puede dejar a nadie sin nacionalidad, yo sería partidario de la supresión de ese artículo, no de los demás y desde luego no concreto proposición sino que establezco mis puntos de vista"⁶².

La supresión del Capítulo sobre pérdida de la naturalización fue propuesta por el doctor JOSÉ MANUEL PADILLA HERNÁNDEZ, con el alegato de su inconstitucionalidad; y sobre el particular hizo los comentarios siguientes:

"En mi voto salvado, acerca del informe presentado por la Comisión especial que se nombró para el estudio de esta Ley, signifiqué que esta disposición que pena al venezolano por naturalización con la pérdida de la nacionalidad a causa de afiliarse a doctrinas contrarias a las instituciones políticas de la Nación, es inconstitucional, y en esto estoy completamente de acuerdo con las razones expuestas por el Senador Joly Zárraga, sólo disiento de él, de su opinión, en que considerando inconstitucional el Capítulo, yo no aprobaré, aun por las razones patrióticas aducidas por mi honorable colega, sino que le negaré mi voto, porque siendo inconstitucional, no debe incluirse en la Ley, sencillamente, porque sería ponernos en contradicción con nosotros mismos, y viciar tal disposición de nulidad".

Sentado el anterior presupuesto agregó el Senador PADILLA HERNÁNDEZ:

"Si no es posible limitar la capacidad de los venezolanos por naturalización, por disposiciones de una Ley especial mucho menos puede serlo destituirle la nacionalidad, que significa, despojarle de todos los derechos que tenía en virtud de la naturalización. Por otra parte, la naturalización, así concedida, sujeta a pérdida por considerarse que el venezolano por naturalización se ha afiliado a doctrinas contrarias a la Constitución, es situar esta institución en una condición sumamente precaria; ya sabemos que considerar que una persona profesa tal o cual ideario político está sujeta a una simple apreciación, que puede estar viciada por el error o por la pasión. Una naturalización sujeta a tal eventualidad vale, en realidad, bien poco, por su precariedad. Por estas razones, yo propongo la supresión del Capítulo en discusión"⁶³.

62. CS, nr. 53, treinta de junio de 1939, pág. 26.

63. CS, nr. 53, treinta de junio de 1939, págs. 24-25.

14. La constitucionalidad de las restricciones impuestas por el Legislador ordinario a los naturalizados en Venezuela fue objeto de nuevo examen al discutirse, en el mismo período de sesiones del Congreso de la República, la Ley de Ministerios del *treinta y uno de julio de 1939*; y constituyó motivo inmediato del debate la reforma admitida por el Senado el *veintinueve de junio de 1939*. En efecto, sin comentarios de ninguna especie, aprobó la propuesta del doctor EDUARDO PICÓN LARES en el sentido de agregar al artículo quinto el siguiente párrafo:

“Los Consultores Jurídicos, los Directores, los Jefes de Sección y los Jefes de Servicio de los Ministerios deben ser venezolanos por nacimiento”⁶⁴.

15. Las modificaciones hechas por el Senado fueron discutidas en la otra Cámara en la sesión especial matutina del *ocho de julio de 1939*; y al considerarse el artículo quinto, el Diputado MIGUEL DELGADO CHALBAUD propuso formalmente su rechazo en virtud de su inconstitucionalidad. Al efecto, hizo el siguiente recordatorio, con carácter previo:

“Con la venia del ciudadano Presidente, me voy a permitir leer los artículos constitucionales sobre los cuales voy a basar mi exposición. El artículo 27 dice: “La nacionalidad venezolana se tiene por el nacimiento y se adquiere por naturalización”. Bien claro es este artículo, y cuando un extranjero adquiere la nacionalidad por naturalización, es tan venezolano como el que la tiene por haber nacido en el territorio nacional. El artículo 29 reza así: “Son venezolanos por naturalización: 1º Los hijos mayores de edad, de padre o madre venezolanos por naturalización, nacidos fuera del territorio de la República, si vienen a domiciliarse en el país y manifestaren su voluntad de ser venezolanos. 2º Los nacidos o que nazcan en España o en las Repúblicas ibero-americanas, siempre que hayan fijado su residencia en el territorio de la República y manifestado su voluntad de ser venezolanos y llenado los requisitos de la Ley de la materia. 3º Los extranjeros que hayan obtenido o que obtuvieren carta de naturaleza conforme a la ley...”⁶⁵.

64. CS, Número 59, *siete de julio de 1939*, pág. 15. La primera discusión del Proyecto de Ley de Ministerios había tenido lugar en el Senado el *veinte de junio de 1939* (CS, Número 52, *veintinueve de junio de 1939*, pág. 7); y el segundo debate se realizó el *veintisiete de junio de 1939* (CS, Número 58, *seis de julio de 1939*, págs. 5-9).

65. CD, número 76, *veintisiete de julio de 1939*, págs. 3-4.

En seguida afirmó el Diputado DELGADO CHALBAUD:

“De manera que nuestra Carta Fundamental coloca legalmente en la misma línea de privilegios, derechos y obligaciones, a los venezolanos por nacimiento en el territorio nacional y a los extranjeros nacionalizados, con la sola excepción que trae respecto al nombramiento del Presidente de la República⁶⁶. No solamente se peca contra este articulado, sino que el artículo 32 de la Constitución dice: “La Nación garantiza a los venezolanos...”, es decir, a los *venezolanos* por nacimiento y a los venezolanos por naturalización... La garantía 18 del artículo 32 garantiza: “La igualdad, en virtud de la cual: a) Todos serán juzgados por las mismas leyes, gozarán por igual de la protección de éstas, en todo el territorio de la Nación...”

Sentada la anterior premisa agregó el Diputado DELGADO CHALBAUD:

“De manera que, al establecer el privilegio que se pretende en la modificación introducida por el Senado, en favor de los venezolanos por nacimiento, se excluye de hecho a los demás venezolanos, a quienes la Constitución les da una garantía que ninguna ley puede violar. Basado en estos argumentos vengo a proponer: que se supriman de la modificación las palabras “por nacimiento”, y quede únicamente: “los venezolanos”. Y, en consecuencia, siendo una modificación, que se invite al Senado, para resolver sobre este punto. Yo quiero dejar el punto de la nacionalidad, ya sea por nacimiento o por adquisición, en virtud de que, ciertamente, es una enorme injusticia que extranjeros que no han adquirido los derechos de venezolanos vengan a despojar a aquellos que los han adquirido, en posiciones de elevada categoría en el Gobierno. Por esta circunstancia, yo apruebo, simplemente, la modificación, en el sentido de que esos cargos a que se refiere sean ejercidos por venezolanos; pero por *venezolanos*, incluyendo todas las categorías que la Constitución señala, sin privilegios en favor de los unos o de los otros”⁶⁷.

Los planteamientos del Diputado MIGUEL DELGADO CHALBAUD fueron rebatidos inmediatamente por el Presidente de la

66. La afirmación no puede calificarse de cierta: la Carta Fundamental vigente en la época, del *veinte de julio de 1936*, exigía la nacionalidad venezolana por nacimiento para el desempeño de otros cargos, tales como los de Diputado (art. 56), y Senador (art. 60), Ministro del Despacho (art. 106), Procurador General de la Nación (art. 113), vocal de la Corte Federal y de Casación (art. 121).

67. CD, número 76, *veintisiete de julio de 1939*, pág. 4.

Cámara, doctor JUAN FARIAS FONT; y sobre el particular dijo en forma categórica:

"No comparto el criterio del Diputado proponente, fundado en varias razones. Primero, no es conforme, ni con el derecho, ni con la práctica administrativa del país, la moción del Diputado Delgado Chalbaud. Todos los países tienen el derecho, dentro de sus propias leyes, de reconocer para determinados cargos la función de responsabilidad que les encomiendan especialmente a los nativos de la Nación. Yo creo que para estos altos cargos está bien hecha la modificación del Senado. Deben ser venezolanos por nacimiento tales funcionarios; tanto más cuanto que abunda en nuestra legislación un precepto semejante, como sería, por ejemplo, para ser Arzobispo, para ser Obispo, para ser Contralor. Y ayer mismo oímos al Diputado Delgado Chalbaud, quien no objetó en absoluto la moción propuesta por la Cámara de que fuese venezolano por nacimiento el Presidente, por ejemplo, del Banco Central. Asimismo, la Ley de Censo Electoral y de Elecciones establece que los miembros del Consejo Supremo Electoral deben ser venezolanos por nacimiento, y esto es muy justo"⁶⁸.

Por otra parte, el doctor JUAN FARIAS FONT hizo la siguiente aclaratoria:

"Al decir allí, la moción que fue acogida por el Senado, que deben ser venezolanos por nacimiento, entiendo yo que son todos los que han nacido en el territorio de Venezuela o los que sean hijos de padres venezolanos. Bien entendido que se aplica el precepto del padre venezolano, cuando uno de los padres es venezolano; la madre, por ejemplo. El hijo de madre venezolana, en mi concepto, es venezolano, porque así como ella lo ha llevado en sus entrañas, tiene el mismo derecho que el padre para darle esa sangre al hijo. Este criterio ha venido prosperando entre nosotros. Yo creo que Venezuela está en un momento de acción en que tiene que ser amplio el sentido de la nacionalidad".

El doctor JUAN FARIAS FONT dijo para concluir:

"...excito a todos los colegas de la Cámara a que compartan conmigo esta opinión, porque estamos dentro del ideario político-nacionalista que nosotros estamos aquí defendiendo con tanto empeño. Creo que no haya un solo miembro de la Cá-

68. CD, número 76, veintisiete de julio de 1939, págs. 4-5.

mara que no esté conmigo en este sentido. ¿Podrán pensar los naturalizados de ayer como nosotros pensamos en asuntos del interés particular y nacionalista de Venezuela? Inquestionablemente que no. Conozco algunos naturalizados —y en esto no me equivoco—, quienes, si se les pregunta por la plana mayor de nuestros héroes, no podrían contestar. Ellos no saben, como nosotros, ni sienten como nosotros, el momento de nuestra desgracia o de nuestra felicidad. Yo estoy de acuerdo en que ellos tengan otro derechos; pero no que vayan a los altos cargos todavía. Venezuela tiene su Derecho Administrativo en formación: El Derecho está disperso. Lo vamos a formar; pero no a saltos. Es necesario ir de un modo paulatino en esta materia tan delicada. No vamos a encomendar los altos cargos de la Nación a individuos que no sean venezolanos por nacimiento; tanto más, cuanto que nuestras leyes, en los casos mismos que he citado, comparten este criterio”⁶⁹.

16. De esta manera quedó planteada la discusión del asunto: en el curso del ulterior debate los diversos intervinientes no sólo se refirieron a la constitucionalidad de las restricciones impuestas por vía legislativa sino también a la conveniencia de excluir a los naturalizados en Venezuela, y aún a los extranjeros en general, del desempeño de ciertas funciones públicas.

Dentro de esta última directriz el Diputado RÓMULO GALLEGOS afirmó “excesivo pedir la nacionalidad venezolana (no solamente por nacimiento, sino de un modo general la nacionalidad venezolana) para los Jefes de Servicio y Jefes de Sección”; y al respecto expuso:

“En cuanto a los Consultores Jurídicos y Directores de Ministerios, me parece bien; pero en los Jefes de Sección y de Servicio, puede darse casos, y voy a citar uno. Tengo entendido que al frente de una Sección o Servicio (no sé como se llama) del Ministerio de Fomento, en la Dirección de Estadística, está un técnico extranjero. Se le tiene allí porque es un hombre de conocimientos. Ahora bien, si se aprueba esta modificación, el Ministro de Fomento, tendrá que nombrar un Director de Estadística venezolano por nacimiento que no va a hacer nada (va a cumplir con la ley), y tener a ese señor extranjero como asesor o cualquiera otra cosa, que prácticamente va a ser el verdadero Director. Se pagarán entonces dos sueldos por cumplir con esta forma de la ley. Yo

69. CD, número 76, *veintisiete de julio de 1939*, pág. 5.

creo que es excesivo extender la condición de venezolanos (por nacimiento o por naturalización) a Jefes de Servicio y Jefes de Sección. Lo demás, puede admitirse... a mí me parece que esta modificación del Senado va a traer serias perturbaciones en el orden administrativo. Muchas veces se necesita tener al frente de una Sección a un extranjero especializado, técnico en la materia. Se habla mucho de la necesidad que tenemos nosotros de traer técnicos al país, y si no los vamos a utilizar en los servicios públicos sino con cargos de escribientes u oficiales, me parece que no vamos a sacar mayor provecho de ellos. Yo propongo, pues, que no se admita esta modificación del Senado, en lo relativo a Jefes de Sección y Jefes de Servicio"⁷⁰.

Por su parte, el Diputado ANDRÉS ELOY BLANCO hizo las siguientes consideraciones previas:

"Yo creo que el verdadero sentido del nacionalismo y el verdadero ideario nacionalista tienen como base principal la prosperidad y la cultura de la Nación, el mejoramiento de la condición del venezolano y el mejoramiento de la situación de Venezuela. El que crea esto, tiene que comprender, indudablemente, que la inmigración es una de las bases de un buen nacionalismo, porque un nacionalismo de cuatro gatos no llegará a hacer nunca próspera la patria. Es necesario atraer sangre nueva a Venezuela.. Es necesario mejorar la raza. Es necesario, pues, hacer para la tierra venezolana una población de acuerdo con su territorio, no para hoy, pero sí para el porvenir. De tal manera, pues, que tenemos nosotros que ser como ciertas tierras, como ciertas sabanas llaneras. Hay sabanas que llaman "sábanas cazadoras", sabanas que atraen el ganado. Es necesario que Venezuela atraiga al inmigrante. ¿Cómo lo atrae? Pues ofreciéndose el señuelo de una patria igual a la que ha dejado, donde tenga los derechos de patria que ha dejado".

No obstante, el diputado ANDRÉS ELOY BLANCO agregó conceptos restrictivos sobre el particular:

"Las limitaciones son naturales. Yo no calculo que la importancia del cargo, en lo que se refiere a esta ley, sea por el señuelo o por la posición elevada del funcionario, sino por la delicadeza del cargo. Yo sería partidario de darle más importancia, por ejemplo, a un puesto de soldado en las filas del Ejército, para lo cual reclamaría siempre a un nativo de

70. CD, número 76, veintisiete de julio de 1939, pág. 5.

Venezuela; pero le daría menos importancia, por ejemplo, en cuanto tiene que hacer con la nacionalidad, al funcionario de un Ministerio que tiene a su cargo ciertos asuntos técnicos. Si nosotros prescindimos de los servicios de técnicos extranjeros en los Ministerios, vamos a llegar a la siguiente conclusión. En el caso mencionado por el Diputado Gallegos, tenemos un Director de Estadística en el Ministerio de Fomento, extranjero, que puede quizás naturalizarse o no. Ahora bien, para respetar la cuestión de venezolanismo estricto, ultramontano, vamos a poner un Director venezolano que no tenga los conocimientos técnicos de ese señor, y después vamos a dejar a ese señor allí, con un sueldo grande también (quizás más grande que el del Director), y mientras tanto el Director ganará otro sueldo, y aumentaremos así la burocracia que nos está secando el patrimonio venezolano”.

Dentro de la misma línea de pensamiento dijo el Diputado ANDRÉS ELOY BLANCO:

“Yo creo, pues, que en ciertos cargos es necesaria la ayuda de hombres técnicos extranjeros que vienen a enseñar a los nuestros. Aquí tenemos ciertos ejemplos (yo los puedo citar) de colegas abogados que han estudiado hasta en mi mismo curso en la Universidad y son nacionalizados; nacidos, unos en España, otros en las Antillas. Estos hombres son hoy abogados con escritorio abierto en Caracas, y son hombres capacitados en muchas materias. ¿por qué no van a poder ser Consultores Jurídicos de Ministerios? Pero lleguemos hasta eso; pero nunca al caso de los Jefes de Servicio. Hay el caso especial, por ejemplo, de los Directores de Gabinetes. El Director de Gabinete es, en el fondo, un Secretario del Ministro; no tiene funciones administrativas, ni técnicas; se ocupa de los asuntos propios del Gabinete del Ministro, entre los cuales están muchos asuntos particulares. En la designación del Director de Gabinete entra en mucho la personal adhesión del Ministro a una persona determinada, que lo entiende, que lo interpreta rápidamente. Es una especie de Secretario, de Jefe de su Secretaría. ¿Por qué no se le va a dejar a un Ministro la facultad de elegir para Director de Gabinete a quien él quiera? Si yo, por ejemplo, tengo las condiciones que requiere un Ministro para ser Director de su Gabinete (es casi la oficina particular de él en el Ministerio), y yo no soy venezolano, o no lo soy por nacimiento, ¿por qué se va a ver obligado el Ministro a designar a un funcionario tan íntimamente ligado al Ministro mismo, entre los nacidos en Venezuela, si él tiene preferencia por mí?⁷¹.”

71. CD, número 76, *veintisiete de julio de 1939*, pág. 6.

El Diputado ANDRÉS ELOY BLANCO también afirmó:

"Yo no estoy de acuerdo con la modificación hecha por la Honorable Cámara del Senado. Estoy de acuerdo en que ciertos cargos de la República sean confiados únicamente a venezolanos, sin que yo haya hecho ni haga distinción entre venezolanos por nacimiento ni por naturalización. Un hombre que elige a Venezuela como patria, le va a dar su vida entera a la patria venezolana. Ahora bien: todavía llevo hasta convenir en que sean venezolanos por nacimiento los hombres que vayan a ciertos puestos... En sentido general, pues, no estoy de acuerdo con la modificación del Senado, porque quita a la Administración venezolana el concurso de elementos de mayor valía quizás que la que puedan tener los venezolanos en algunas materias; y segundo, nunca estaré de acuerdo con la diferenciación entre nativos y nacionalizados para aquellos cargos que no reclamen estrictamente nociones de patriotismo, para la defensa de la patria, para la función legislativa, etc. Así, en ese sentido, considero que debe modificarse el artículo"⁷².

De inmediato el doctor MARTÍN PÉREZ GUEVARA hizo el siguiente recordatorio inicial:

"Hay un nacionalismo pequeñito, que quiere una Venezuela en miniatura, una Venezuela intolerante, cerrada, limitada por sus tradiciones, por su pasado, y por muchas pequeñeces que desgraciadamente tenemos. Yo nunca podré estar de acuerdo con ese nacionalismo limitado. Sí considero que es indispensable que sean los venezolanos los encargados de velar por los principios fundamentales de nuestra nacionalidad, y que estos venezolanos sean principalmente los venezolanos por nacimiento; pero en momentos en que la Nación reclama una inyección grande de sangre nueva, es inconcebible que nos vayamos a encerrar en normas como ésta que pretende sancionar la honorable Cámara del Senado"⁷³.

El doctor PÉREZ GUEVARA agregó:

"Yo no quiero referirme a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la disposición, sino simplemente hacer un llamamiento a los valores políticos que deben vivir en nosotros en este momento; en estos instantes, en que estamos convencidos de que sin inmigración no iremos a ninguna parte...

72. CD, número 76, veintisiete de julio de 1939, págs. 5-6.

73. CD, número 76, veintisiete de julio de 1939, págs. 6-7.

En un país esencialmente dominado en este momento por el problema inmigratorio, es indispensable que abramos un poco más nuestras puertas, que brindemos un poco más la mano amiga al extranjero, y que cuando se naturalice abramos todavía más esta puerta y lo llamemos a colaborar con nosotros".

Desde esta perspectiva hizo otras consideraciones:

"Se teme, según parece de la proposición aprobada en la Cámara del Senado, a venezolanos naturalizados. Pero si estos señores han cumplido con los requisitos que establece la ley respectiva, si el Ejecutivo les ha otorgado la gracia de la nacionalidad que consagra nuestra legislación, ¿no es porque se supone que en esos individuos alienta el mismo espíritu patriótico que puede alentar en un venezolano? Yo creo que no es posible acordar la carta de naturaleza sino a un hombre que ya se ha vinculado bastante con nuestra Venezuela; a un hombre que es capaz de sentir a Venezuela casi como podemos sentirla nosotros, aun cuando por nacimiento o por otras circunstancias esté más o menos vinculado con otra nacionalidad. Y ya yo creo que eso sería garantía suficiente, no para permitir, sino para exigir la colaboración de muchos de los venezolanos naturalizados, que puede ser muy superior muchas veces a la de los propios venezolanos, desde el punto de vista técnico especialmente".

El doctor MARTÍN PÉREZ GUEVARA concluyó su exposición en los términos siguientes:

"Este artículo que nos viene de la Honorable Cámara del Senado es completamente atentatorio a una política verdaderamente nacionalista que se quisiera organizar en el país. Conozco un caso concreto, que la mayoría de los colegas conocen. En el Ministerio del Trabajo y de Comunicaciones está actuando un hombre, creo que al frente de la Consultoría Jurídica, que apenas hace poco tiempo se naturalizó en el país. Estaba desempeñando sus servicios como un simple extranjero. Y podría decirseme: ¿hay en el Ministerio de Trabajo y de Comunicaciones otro hombre que haya trabajado con el mismo entusiasmo, con el mismo calor con que ha trabajado el colega a quien me refiero? Debemos irnos a esos ejemplos concretos, para entonces, de acuerdo con ellos, legislar, trazar las normas que deban regir los distintos Despachos del Ejecutivo. Este mismo colega ha estado también de profesor en la Universidad, y en todos los cargos que ha desempeñado hasta ahora se ha conducido con todo el entusiasmo y con todo el brío que podría poner en una labor cualquiera un

venezolano. En nombre de estos hombres, que son hermanos nuestros y que están colaborando con nosotros por el engrandecimiento del país, yo pido que se rechace completamente la disposición que figura en el articulado del proyecto que nos ha venido de la Cámara del Senado”⁷⁴.

17. Las anteriores observaciones no resultaron decisivas: antes al contrario, la reforma hecha en la Cámara del Senado fue defendida enérgicamente por el doctor TULLIO CHIOSSONE, para quien “el punto que estamos considerando debemos tratarlo en una forma realista, y no sentimental”; y en apoyo de su actitud hizo los siguientes comentarios:

“Se trata de puestos importantes en los Ministerios: Directores, Consultores Jurídicos, y me parece que Jefes de Sección. Quizás el motivo que haya movido a la honorable Cámara del Senado para limitar esos cargos a los venezolanos por nacimiento, haya sido una consideración relativa a la naturaleza propia de esos cargos. El Director de Ministerio está capacitado para reemplazar accidentalmente al Ministro. Hay más: está facultado, por el propio Reglamento de la Ley de Ministerios, para firmar la correspondencia oficial en nombre del Ministro. Esos cargos en los Ministerios, podemos decir que constituyen la plana mayor, y están en contacto con todos los secretos políticos del país, con los secretos administrativos; están en contacto con una serie de informaciones que atañen profundamente a la vida venezolana, a la vida del país. Y es natural que esos cargos estén en manos de venezolanos por nacimiento”⁷⁵.

Dentro de este orden de ideas agregó el doctor CHIOSSONE:

“Un Director de Ministerio está capacitado en cualquier momento para ocupar el cargo de Ministro. La Constitución dice que para ser Ministro se necesita ser venezolano por nacimiento. Es lógico que la misma mente que tuvo la Constitución para exigir en el Ministro la venezolanidad por nacimiento, debe existir también en este caso para exigirla a funcionarios que constituyen la plana mayor de ese Ministerio, y que por su situación en ese Despacho están al corriente de todos los secretos políticos y administrativos del país, que no podemos dejar de ninguna manera en manos de elementos naturalizados, que, aunque venezolanos, continúan siendo ante su país verdaderos nacionales”.

74. CD, número 76, *veintisiete de julio de 1939*, pág. 7.

75. CD, número 76, *veintisiete de julio de 1939*, págs. 7-8.

El doctor TULLIO CHIOSSONE hizo también la siguiente advertencia:

“Hay que apartar un poco el sentimentalismo. Es verdad que el venezolano por naturalización es un venezolano; pero teóricamente venezolano, porque de acuerdo con los principios del Derecho internacional el naturalizado no ha perdido jamás su nacionalidad. Lo consideramos aquí venezolano para los efectos de las leyes; pero él jamás, ante su país, ha perdido su verdadera nacionalidad. La naturalización es un asunto, pues, que podemos decir de carácter netamente interno, que no tiene consecuencia fuera del país”⁷⁶.

Por otra parte, el doctor TULLIO CHIOSSONE distinguió claramente las exigencias impuestas por la política inmigratoria de los derechos y deberes correspondientes a los naturalizados en Venezuela; y sobre esta última materia, fuente de innumerables confusiones tanto dentro del Parlamento como fuera de él, hizo los siguientes comentarios:

“Francamente que yo no creo que ése sea un argumento muy fuerte para rechazar esa modificación. Es verdad que necesitamos inmigración; pero por el hecho de que establezcamos limitaciones especiales para determinados cargos, eso no va a restar en absoluto el incentivo del inmigrante. Yo creo que Venezuela necesita de inmigrantes que vengan a darle algo efectivo al país, que vengan a labrar su tierra, que vengan a fomentar la cría, que vengan a fomentar la riqueza natural del país. No necesitamos inmigrantes para que vengan a ocupar puestos públicos y a ser una rémora burocrática para la Nación (Aplausos). Yo creo, ciudadano Presidente, que este no es un argumento de fondo para atacar el artículo; y, voy a advertirlo, yo soy partidario indiscutiblemente de que al extranjero se le abran las puertas, pero también soy partidario de que limitemos las funciones de los extranjeros naturalizados a determinados destinos públicos”⁷⁷.

Los conceptos emitidos por el doctor TULLIO CHIOSSONE para sostener la reforma hecha por el Senado, motivaron dos observaciones del doctor ANDRÉS ELOY BLANCO:

76. De acuerdo con los principios admitidos por el Derecho internacional el régimen de la nacionalidad forma parte del “dominio reservado” de los Estados: por tanto, corresponde a cada país determinar las causas de adquisición y de pérdida de su respectiva nacionalidad.

77. CD, número 76, veintisiete de julio de 1939, pág. 8.

“Primera, es un principio universal de Derecho Internacional el siguiente: que no se puede dejar de tener una nacionalidad. Y segundo, que no se puede tener dos nacionalidades. El caso del hombre sin nacionalidad es inconcebible hoy, ese caso de paria, a que tratan de llevar a algunos hombres hoy (por ejemplo, a los judíos, en algunas naciones). El caso del hombre con dos nacionalidades tampoco se puede suponer⁷⁸. La Constitución habla de venezolanos por nacimiento, y que la nacionalidad venezolana *se tiene* por nacimiento, y *se adquiere* por naturalización. Después, al hablar de las garantías de los venezolanos, no distingue entre los dos. Y entre las garantías está el derecho a elegir: el venezolano por naturalización ¿elige o no elige? Sí elige”⁷⁹.

En segundo lugar expuso el Diputado ANDRÉS ELOY BLANCO:

“Pongamos el caso de un Ministerio donde hay un funcionario llamado Jefe de Servicio, Jefe de Sección o Director, que debe ser venezolano por nacimiento. Advierto entre paréntesis que hasta ahora se han podido nombrar, no sólo naturalizados, sino extranjeros, Jefes de Servicios Técnicos en Venezuela, y no ha surgido ningún conflicto, no se ha venido ninguno de esos secretos; secretos que tampoco tienen estos funcionarios nunca, y que si los tuvieran, desde el punto de vista técnico, probablemente el técnico extranjero que viene aquí posee secretos de construcción o de planificación mucho más peligrosos. Ahora vamos a otra cosa. Suponiendo que haya un Director venezolano por nacimiento, Director de Estadística del Ministerio de Fomento, y que no tenga los conocimientos técnicos de estadística. Habría que ponerle un técnico al lado para pagarle un sueldo. Vamos a esta frase del doctor Chiossone, acerca del parásito extranjero, o del parásito naturalizado (cosa que yo no me puedo explicar, que un extranjero naturalizado en Venezuela pueda ser un parásito). Vamos a ver: el Director es venezolano, está ganando un sueldo de Director, no tiene los conocimientos del técnico, el técnico está rindiendo el servicio efectivo. ¿Quién es el parásito? El parásito es el venezolano”⁸⁰.

18. La actitud de los intervinientes permitía predecir una extensa discusión acerca de las facultades legislativas para restringir los derechos de los naturalizados en Venezuela; y

78. Los datos experimentales demuestran que la facultad reconocida a cada Estado de regular su propia nacionalidad conduce con frecuencia a la *apatridia* y a la *múltiple nacionalidad*.

79. CD, número 76, *veintisiete de julio de 1939*, págs. 8-9.

80. CD, número 76, *veintisiete de julio de 1939*, pág. 9.

semejante consecuencia no resultaba justificable en ese momento, al sentir del Diputado RÓMULO GALLEGOS, quien se permitió los siguientes comentarios:

“Sólo para manifestar que no me parece que haya de darse un largo debate a este asunto, ni que valga la pena llegar al Congreso para discutir esto. Se trata de una Ley de Ministerios, donde el Ejecutivo tiene el poder discrecional de nombrar sus funcionarios, cada Ministro. Aun cuando esta Ley no dijera que no se podrían nombrar sino venezolanos por nacimiento, cada Ministro puede tener ese criterio y no hacer nombramientos sino a venezolanos por nacimiento. Creo que no se va a producir mayor trastorno dejando esto como está, para evitar la reunión en Congreso; pero quiero aprovechar la oportunidad de los oradores que han defendido esa tesis, para tenerlos comprometidos para cuando lleguemos al artículo 110 de la Ley de Educación Nacional donde dice que las materias fundamentales para la nacionalidad... Me voy a permitir leerlo. Dice: “No pueden ser servidas por extranjeros las clases en que se enseñen materias vinculadas a los principios fundamentales de la nacionalidad”. *Por extranjeros*, pero sí pueden ser desempeñadas por extranjeros nacionalizados venezolanos. Yo el año pasado sostuve aquí, con fracaso, la tesis de que el maestro de educación primaria debe ser venezolano por nacimiento. El maestro de instrucción primaria es el formador del venezolano futuro, y tiene que formarlo totalmente venezolano, porque él es de raíz venezolano, y no a medias, como por conveniencia podría ser momentáneamente. De manera, pues, que le tomo la palabra a mi distinguido amigo el doctor Chiossone, para que ayude a defender esta tesis cuando llegue el momento que he señalado”⁸¹.

19. La anterior advertencia no tuvo el éxito deseado: inmediatamente el Diputado FRANCISCO BERECIARTU hizo uso de la y se solidarizó con los conceptos emitidos para defender la reforma,

“porque me parece que son los que se amoldan mejor a las necesidades y las reservas con que debe estudiarse esta clase de asuntos”.

Sin embargo, en su exposición mantuvo incluidos dentro de una misma categoría los extranjeros y los naturalizados en Venezuela, según se desprende de los siguientes párrafos:

81. CD, número 76, *veintisiete de julio de 1939*, pág. 9.

"Yo no niego que sea necesario echar mano de un extranjero para ciertos cargos. Muy bien. Pero tengo entendido que los extranjeros que están ahora desempeñando ciertos cargos, lo están haciendo bajo contrato. Ahí no hay peligro ninguno. Así puede seguir haciéndose. Pero eso de que por solamente su nombre de técnico... Esta palabrita me ha sonado a mí siempre muy mal. Aquí se ha abusado mucho de la palabra "técnico". Yo conozco muchos técnicos que no sirven para nada, y se les paga muy bien. ¿No tenemos técnicos en el país? Pues pónganse a estudiar. Inteligencia sobra; voluntad es lo que falta. Aquí la gente no quiere trabajar; aquí todo el mundo quiere que el maná le baje del cielo. De manera, pues, que allí está la dificultad. Yo no es que soy enemigo de los técnicos. Enemigo de los vagabundos sí soy, y hay muchos "técnicos" que vienen aquí a especular con el nombre de "técnicos" y no producen ningún beneficio al país..."

El Diputado BERECIARTU también agregó:

"...todo lo que sea afirmar la venezolanidad, eso conviene: *mientras más venezolano sea, mejor; que se sepa hasta dónde ha nacido, quién es su padre y su madre.* No un forastero, que puede venir aquí con una piel de oveja siendo un lobo feroz. ¿Qué necesidad tenemos nosotros de entregar las funciones públicas y los puestos mejor remunerados a unos señores extranjeros, habiendo tanto elemento en el país, que con un poquito de cuidado, con un poquito de estímulo y de estudio, llegaría a ser tal vez superior cien veces a esos técnicos? Por eso es que yo apruebo lo que sea venezolano por nacimiento, porque si vamos a seguir en estas consideraciones y estos sentimentalismos sobre ciertos individuos que los conocen ciertas personas que son amigos de ellos, esa no es una labor seria, consciente, para los legisladores; porque, como están hoy los puestos que desempeñan algunos técnicos, hasta yo me naturalizaría para conseguir uno, porque son muy bien remunerados. Muchos pueden, halagados por ese sueldo, naturalizarse, y no ser unos venezolanos honrados ni patriotas. Eso de ir a exigir patriotismo a gente extraña, yo no lo creo. Sí pueden venir extranjeros que simpaticen con nuestras costumbres, se adapten a nuestro medio y sean venezolanos por simpatía; pero por naturalización, eso es un negocio. Yo no me dejo arrastrar así no más por los negociantes. Un señor que haya forjado un hogar en Venezuela, que tenga unos hijos, que tenga un conuco siquiera, yo creo que ya él se siente venezolano, porque tiene muchos años viviendo con nosotros: ya come carao y pan de maíz; pero un *musiú* que llegue ahora aquí, y que a cuenta de su cara bonita lo hagamos venezolano, eso no es suficiente. De manera pues, que yo apoyo la cosa como viene del Senado. Creo que así

debe hacerse. Eso nos evitaría muchos quebraderos de cabeza, y de una vez decidimos nuestra posición: venezolanos por nacimiento. ¿Quiénes más pueden serlo?, ¿quiénes pueden ser más venezolanos que los que hemos nacido aquí?"⁸²

El Diputado JOSÉ DE LOS SANTOS PARRA VALBUENA sostuvo también la procedencia de la reforma; y al efecto dijo:

"...la Constitución Nacional no establece limitación a aquellas limitaciones que puede establecer la Constitución con relación a determinados cargos, en el numeral 14 del artículo 32, que dice que todos los venezolanos son aptos para los cargos públicos, salvo la competencia o capacidad que para el ejercicio de determinados cargos requiera la ley. Dentro de ese principio general, muy bien puede establecerse allí la nacionalidad venezolana por nacimiento para esos determinados cargos".

Por otra parte, el Diputado PARRA VALBUENA se refirió a ciertos conceptos sostenidos por el doctor ANDRÉS ELOY BLANCO para rechazarlos en forma categórica:

"...esa teoría que aquí se ha salido y que últimamente defendió el Diputado Blanco, de que no puede haber doble nacionalidad, ya está anticuada. Actualmente los Estados sí admiten esa doble nacionalidad, y tenemos dos casos: uno que está vigente, y otro que no sé si el nuevo régimen español lo dejará vigente, que son la Constitución española del 31 y la Constitución peruana. En ambas Constituciones se acepta el principio de la doble nacionalidad, al establecer allí que los españoles o los peruanos pueden obtener nacionalidad en los países ibéricos, sin que por eso pierdan la nacionalidad de origen. En virtud de ese principio, un venezolano ejerció un cargo importante (Gobernador de una provincia) en la República Española: ya todos sabemos quién fue. Y así sí se pueden presentar esos conflictos, puesto que no hay sinceridad en el individuo que opta por una nacionalidad, puesto que su nación de origen le impone la suya al establecer en su Constitución que no la perderá por ese hecho"⁸³.

82. CD, número 76, *veintisiete de julio de 1939*, págs. 9-10. Respecto de la última afirmación cabe recordar que de acuerdo con las normas constitucionales vigentes en la época, debían también calificarse como venezolanos por nacimiento "los hijos de padres venezolanos, cualquiera que sea el lugar de su nacimiento" (artículo 29, ordinal 2º de la Constitución Nacional).

83. CD, número 76, *veintisiete de julio de 1939*, pág. 10. La Constitución española del *nueve de diciembre de 1931* disponía en el artículo 24, luego de exponer las causas de pérdida de la nacionalidad: "A base de una recípro-

Las anteriores defensas a la reforma hecha por la Cámara del Senado motivaron una lógica reacción entre sus opositores; y nuevas críticas fueron expuestas por el doctor ALBERTO LOSSADA CASANOVA en los términos siguientes:

“En defensa de la modificación que ha hecho el Senado, se han invocado aquí argumentos de un nacionalismo que yo me permito calificar de exagerado. No puedo creer que esté interesada la nacionalidad venezolana en su seguridad por el simple nombramiento de un Director que haga un Ministro en ejercicio de sus funciones legales. No sería éste un ejemplo nuevo en América. Bien sabemos todos que en la Argentina, país esencialmente de inmigración, los extranjeros nacionalizados pueden ocupar todos los puestos públicos, inclusive los de Diputados y Senadores al Congreso Nacional; y por ello no se ha seguido a la Nación del Plata ningún perjuicio, ni ha confrontado ningún problema. Al contrario, conocemos Senadores eminentes de la República Argentina, como el Senador Del Valle y (no se entiende el segundo apellido: nota del taquígrafo), por no citar más que uno, que han contribuido poderosamente con sus conocimientos y con su talento al engrandecimiento de aquella República”.

Dentro de este orden de ideas agregó el Diputado LOSSADA CASANOVA:

“Es incuestionable que Venezuela es un país de inmigración. No sostengo yo que con el artículo tal como lo aprobó la Cá-

cidad internacional efectiva, y mediante los requisitos y trámites que fijará una ley, se concederá ciudadanía a los naturales de Portugal y países hispánicos de América, comprendido el Brasil, cuando así lo soliciten y residan en territorio español, sin que pierdan ni modifiquen su ciudadanía de origen. En estos mismos países, si sus leyes no lo prohíben, aun cuando no reconozcan el derecho de reciprocidad, podrán naturalizarse los españoles sin perder su nacionalidad de origen”. (Al respecto puede consultarse: DE CASTRO Y BRAVO, FEDERICO. “*La Nationalité, La Double Nationalité et la Supra-Nationalité*”, en “*Recueil des Cours*”, Año 1961 I, Tomo 102, págs. 611-632; PRIETO-CASTRO Y ROUMIER, FERMÍN. “*La Nacionalidad Múltiple*”, Madrid, 1962, págs. 135-145). Por su parte, la Constitución Peruana del *veintinueve de marzo de 1933*, dispuso en el segundo párrafo del artículo quinto: “No pierden su nacionalidad de origen los nacidos en territorio español que se nacionalicen peruanos, previos los trámites y requisitos que fije la ley y de conformidad con lo que se establezca en el tratado que, sobre la base de la reciprocidad, se celebre con la República Española”. Dicho convenio sólo vino a ser suscrito el *diecinueve de mayo de 1959*, cuando en España se encontraba vigente la ley del *quince de julio de 1954*, reformativa de los artículos sobre nacionalidad consagrados en el Código civil (MARCHAND STENS, LUIS. “*Instituciones de Derecho Internacional. La Nacionalidad en el Perú*”, Tomo I, Lima, Perú, 1965, págs. 66-76).

mara se va a traer la inmigración; pero incuestionablemente se va a facilitar el arraigo del inmigrante en Venezuela. Se le van a abrir facilidades, se le van a abrir perspectivas y oportunidades que le invitarán a ligarse más estrechamente con el país, y por consiguiente, a estabilizarse en él”⁸⁴.

Por otra parte, el Diputado LOSSADA CASANOVA hizo notar:

“Además, el asunto del nacionalismo, que se ha esgrimido en esta Cámara, no creo que se resuelva exigiendo la nacionalidad por nacimiento a los Directores de Ministerio. Bien sabemos que la Constitución Nacional considera venezolanos, les impone la nacionalidad venezolana, a todos los que hayan nacido en su territorio. Ahora bien, sucede muchas veces que, por un accidente cualquiera, padres extranjeros tienen hijos en Venezuela, y luego emigran; o que, sin emigrar, son educados por esos padres en un sentimiento de amor a la patria extranjera y no a la venezolana. Esos individuos, que son venezolanos nada más que por la circunstancia fortuita de haber nacido en el territorio de Venezuela, no puede decirse que aman ni respetan a Venezuela con la misma intensidad con que lo haría un extranjero nacionalizado, que por este sólo hecho está demostrando ya sentimientos especiales hacia el país que escoge como segunda patria. En Venezuela ha existido un caso, o es ya una experiencia muy amarga, que estos extranjeros se valen de la nacionalidad venezolana únicamente en momentos de peligro; y en los momentos en que no se presentan estas circunstancias, nos miran hasta con desprecio, y muchas veces se indignan de ser considerados venezolanos. Basta hojear la Memoria de Relaciones Exteriores de 1916 (si no recuerdo mal) para ver el caso de un comerciante venezolano... digo, de un comerciante que era venezolano por nacimiento únicamente, establecido aquí desde hacía muchos años, y que se consideraba extranjero, el cual invocó su nacionalidad venezolana únicamente cuando se vio reducido a un campo de concentración inglés. Entonces tuvo Venezuela que salir en defensa de este hijo de ella, que no lo era sino por el hecho de haber nacido aquí y que posteriormente, al pasar el peligro de que se vio amenazado, siguió considerándose tan extranjero como lo era en realidad. De manera que, según eso, estos extranjeros (porque así es como deben llamarse) sí podrían desempeñar cargos en una Dirección de un Ministerio, y los otros, los nacionalizados, no podran. Me parece que el argumento, con este razonamiento, pierde toda su fuerza”.

84. CD, número 76, *veintisiete de julio de 1939*, págs. 10-11.

Por último, dijo el Diputado LOSSADA CASANOVA:

"Yo creo que no debemos dar muestras de un nacionalismo tan estrecho, en estos momentos en que necesitamos el aporte de fuerzas vivas que nosotros no tenemos. Se ha citado el caso aquí de un Director de un Ministerio que es extranjero, según entiendo, y que no podría ser sustituido por ningún venezolano actualmente, porque no hay ninguno, capacitado ahora para llenar esas funciones. ¿Por qué hemos de cerrarle la puerta a ese aporte tan necesario para Venezuela y para su desarrollo? Yo no creo que ésta sea una política verdaderamente encaminada al bien de Venezuela"⁸⁵.

Las palabras del doctor ALBERTO LOSSADA CASANOVA motivaron una nueva intervención del Diputado FRANCISCO BERECIARTU: "como se ha venido insistiendo, yo también insisto" dijo; y seguidamente expuso:

"Esos argumentos que acaba de exponer el Diputado Lossada Casanova, tienen mucha razón, están bien; pero no son la verdad absoluta. Todo es relativo en el mundo. Yo creo que debe pensarse principalmente en que con una buena administración, con un buen jefe al frente de un Despacho, se allanan todas esas dificultades apuntadas; porque si se va a servir patrióticamente un puesto, debe aportarse un capital de buena voluntad y de conocimientos. Pero aquí resulta que a Perico el de los Palotes lo ponen de Director de un Ministerio, y entonces, como ignorante necesita un asesor, le nombran un técnico. Veán, pues, que ésta es cuestión de administración"⁸⁶.

De igual modo declaró:

"Yo no digo que todos los venezolanos seamos buenos; pero tampoco todos somos malos. No estoy propugnando que se cierren las puertas del país a la inmigración. No, señor; que se abran nuevas puertas, para que entre todo el que quiera, pero a trabajar, no a servirnos aquí de estorbo. Ese es mi criterio, y por eso estoy muy de acuerdo con ciertos razonamientos del Diputado Chiossone. Un individuo halagado por un buen sueldo, se hace venezolano; pero ¿y por qué no se va para el llano, a ponerse al frente de un hato? No, porque eso tiene trabajo, y hay paludismo; ese niño tan bonito no

85. CD, número 76, *veintisiete de julio de 1939*, pág. 11.

86. CD, número 76, *veintisiete de julio de 1939*, pág. 11.

puede ir a trabajar, hay que darle una buena ganga ahí para que viva. Con eso es con lo que yo no estoy de acuerdo. Que vengan todos los inmigrantes del mundo; muy bien, adelante. A mí me gustó mucho en días pasados, cuando los judíos esos que estaban por ahí vagando en los puertos y buscando por caridad que se les dejara entrar, una cosa que escribió este gran escritor Blanco Fombona: que el desierto era preferible llenarlo hasta de comunistas, antes que dejarlo desierto. Esto es la verdad. ¿Aquí necesitamos gente? Que venga toda la que venga; pero es a trabajar, no es a estorbar, y esto es lo que yo veo en la generación de los inmigrados nuestros. Aquí nadie pasa para el campo: todos se vienen a quedar en Caracas. Vienen los médicos, vienen los ingenieros, vienen los abogados, todo el mundo, a ejercer en Caracas; pero a ninguno se le ocurre seguir para allá, para el interior de la provincia, y eso es lo que necesitamos: gente para la provincia, para el campo, para la agricultura y la cría principalmente, no individuos para que vengan a establecer bufetes aquí. Para eso hay demasiados abogados y demasiados médicos”⁸⁷.

La permanente identificación hecha por el Diputado FRANCISCO BERECIARTU entre los extranjeros y los venezolanos naturalizados fue reiterada en sus últimas palabras con motivo del debate surgido en virtud de los planteamientos hechos por el doctor MIGUEL DELGADO CHALBAUD; y al concluir sus comentarios dijo en forma categórica:

“De manera, pues, que esto es lo que yo quiero que conciliemos: las necesidades verdaderas del país y la clase de gente que vamos a traer. La inmigración está muy buena, nadie discute eso; pero la inmigración que produzca, no la que quite. Si al hambre que tenemos ahorita en nuestro pueblo le vamos a agregar la extranjera, ¡nos llevó el diablo! (Aplausos y risas). Ahora, que vengan a fomentar la riqueza nuestra. Nosotros no les preguntamos qué religión profesan, ni qué ideas tienen; eso importa poco, y para eso tenemos la policía; pero que vengan a trabajar. Gente de trabajo es lo que necesita el país. Ese es mi criterio. Ya me he extendido demasiado para seguir hablando tonterías”⁸⁸.

20. El debate sobre tan importante asunto finalizó con nueva intervención del proponente, diputado MIGUEL DELGADO CHAL-

87. CD, número 76, *veintisiete de julio de 1939*, pág. 12.

88. CD, número 76, *veintisiete de julio de 1939*, pág. 12.

BAUD, quien expuso un argumento adicional en defensa de sus planteamientos:

"También se viola la garantía del trabajo, y voy a poner precisamente un caso concreto, por haberlo traído aquí a colación el honorable Diputado doctor Pérez Guevara. Me refiero al Consultor Jurídico de la Oficina del Trabajo dependiente del Ministerio del Trabajo. Este señor Consultor Jurídico, o Jefe de Sección, o como sea, tiene veintitrés años en la República, es un abogado, le ha dedicado todo ese tiempo al servicio de Venezuela en la instrucción y en el foro, ha hecho estudios muy especiales de legislación del trabajo. Después de haber levantado a puro pulso y a fuerza de energía, de inteligencia y de honradez una clientela numerosa, de la cual deriva su sustento, fue llamado al servicio público, en donde viene rindiendo enormes beneficios a la República; porque (sin que esto sea desdorar de los abogados) en Venezuela es muy raro el abogado que pueda plantarse, en materia de legislación del trabajo, en el terreno en que se planta ese señor Consultor Jurídico. Con esa disposición, indudablemente que se le va a restar a un venezolano (porque él ha adquirido la carta de nacionalidad venezolana) una de las libertades que la Constitución garantiza, que es la del trabajo; precisamente, en aquella línea en que la misma Constitución señala de capacidad y rendimiento".

Por último, dijo el Diputado DELGADO CHALBAUD:

"Ahora bien, para que se tenga una idea del valor que se le da en Venezuela, de acuerdo con la mente del legislador, al hecho de la adquisición de la nacionalidad venezolana, pido la venia del Presidente para leer unos párrafos de un Decreto del Presidente de la República".

Y luego de haber leído un Decreto por medio del cual se otorgaba carta de naturaleza a un extranjero, hizo el siguiente comentario final:

"Ese decreto nos manda a nosotros mismos guardar y hacer guardar esas garantías que se pretenden violar en esa modificación del Senado. De tal manera, que yo vengo a ratificar mi proposición y a pedirle a la Cámara que la apruebe"⁸⁹.

89. CD, número 76, *veintiseis de julio de 1939*, pág. 13. De acuerdo con la fórmula utilizada por el Ejecutivo Nacional para conceder carta de naturaleza se disponía en el respectivo Decreto: "Téngase al señor ... como ciudadano de los Estados Unidos de Venezuela y guárdensele y hágansele guardar por quienes corresponda todos los derechos y garantías consagrados en la Constitución Nacional a los venezolanos por naturalización".

En los términos anteriores concluyó el largo debate: sometida a votación resultó admitida la propuesta del doctor HUMBERTO RUIZ FONSECA en el sentido de aprobar la reforma hecha por el Senado al artículo quinto de la Ley de Ministerios del *treinta de julio de 1939*⁹⁰.

21. La Cámara de Diputados del Congreso de la República reunido en 1939 tuvo una nueva oportunidad de examinar la validez de los distingos establecidos por vía legislativa entre venezolanos por nacimiento y naturalizados en Venezuela. En efecto, al discutirse por segunda vez el Proyecto de Ley de Educación el *doce de julio de 1939*, el Diputado RÓMULO GALLEGOS, de acuerdo con planteamientos anteriores⁹¹, propuso modificar el artículo 110 en los términos siguientes:

“Las materias vinculadas a los principios fundamentales de la nacionalidad venezolana, no pueden ser enseñadas sino por venezolanos por nacimiento”.

Al respecto se limitó a exponer el Diputado RÓMULO GALLEGOS:

“Es decir, que no pueden ser enseñadas por extranjeros. Yo creo que, tratándose de materias vinculadas a los principios fundamentales de la nacionalidad venezolana, debe privar aquí el criterio que ya en otra oportunidad se estableció del venezolano por nacimiento, puesto que se trata de la enseñanza primaria en lo fundamental del sentimiento nacional”⁹².

La propuesta formulada motivó un brevísimo comentario del doctor ANDRÉS ELOY BLANCO, su compañero de partido:

“Para no hacerme largo, ciudadano Presidente, únicamente diré que no voy a darle mi voto a la modificación; primero,

90. CD, número 76, *veintisiete de julio de 1939*, págs. 13-15. En última instancia fue planteada la cuestión reglamentaria de someter previamente la propuesta del Diputado MIGUEL DELGADO CHALBAUD, resuelta por la Cámara en forma negativa: esta actitud fundamentó varios de los votos salvados. Por su parte el Diputado MIGUEL DELGADO CHALBAUD hizo constar que “al aprobar la proposición de Ruiz Fonseca se ha aprobado una violación de los derechos de los venezolanos”. También dejaron constancia de su voto negativo los Diputados MANUEL MATOS ROMERO, NAPOLEÓN ROJAS MATOS, ANDRÉS ELOY BLANCO, MARTÍN PÉREZ GUEVARA, RAFAEL RODRÍGUEZ MÉNDEZ, JOSÉ DE LOS SANTOS PARRA VALBUENA, JUAN PABLO PÉREZ ALFONZO, JESÚS ENRIQUE LOSSADA y RICARDO MONTILLA.

91. Véase antes el número 18 de este trabajo.

92. CD, número 81, *dos de agosto de 1939*, pág. 26.

porque la considero inconstitucional; segundo, porque yo tengo la idea de que los venezolanos por nacimiento le han hecho más daño a Venezuela que los venezolanos naturalizados"⁹³.

Las palabras anteriores motivaron una pronta réplica del Diputado RÓMULO GALLEGOS:

"Para manifestar que no me parecen muy serias las palabras del Diputado Blanco. Yo no creo que el Diputado Blanco pueda decir eso, para apoyar una tesis en este caso. Eso podrá ser el resultado de una dolorosa experiencia nuestra. Pero, en todo caso, es cuestión que no se puede llevar a una Ley. Considero que estamos en una situación, en cierto modo, por encima de esas experiencias de nuestra vida particular. Conozco muchos ejemplos de personas que adquieren la nacionalidad venezolana, y con ese derecho enseñan todo lo contrario que debieran enseñar. Yo creo que si para algunos se debe pedir que sean venezolanos por nacimiento, en este caso, es precisamente para los que se dedican a formar el alma venezolana"⁹⁴.

El doctor ANDRÉS ELOY BLANCO, al verse aludido directamente, expuso sus ideas con mayor amplitud:

"Debo manifestar al distinguido colega Gallegos que es muy serio lo que yo he dicho. Yo, así como él dice que conoce muchos naturalizados que no han sabido ser buenos venezolanos, así le digo que es mucho mayor el número de venezolanos por nacimiento que no tienen idea de lo que es sentimientos de nacionalidad venezolana. Además, yo no sabía que la Constitución Nacional fuera un chiste, porque el artículo 27 de la Constitución Nacional dice que son venezolanos los nacidos en Venezuela y los naturalizados venezolanos. Todos son ciudadanos venezolanos, y la garantía de la Constitución que les confiere la aptitud para desempeñar cargos, es una garantía que abarca tanto a los venezolanos por nacimiento como a los venezolanos por naturalización. Cuando un hombre se naturaliza venezolano, quien sabe si trae ya una educación y un sentimiento de respeto a la dignidad de los demás hombres, que muchas veces no tiene el hombre que ha nacido aquí"⁹⁵.

No obstante, el Diputado RÓMULO GALLEGOS insistió en sus planteamientos y sostuvo enfáticamente:

93. CD, número 81, *dos de agosto de 1939*, pág. 26.

94. CD, número 81, *dos de agosto de 1939*, págs. 26-27.

95. CD, número 81, *dos de agosto de 1939*, pág. 27.

"Las objeciones que ha hecho el Diputado Blanco, sobre la constitucionalidad de mi proposición, no me parece que tengan mayor fundamento. Es cierto que los venezolanos por naturalización, así como también los extranjeros, gozan en Venezuela de los mismos derechos civiles que los venezolanos, y que, por consiguiente, pueden enseñar. El otro día sustentaba yo aquí una opinión contraria a ésta, cuando se trató de la proposición Lara Peña. Un Diputado me hizo la observación de que los extranjeros gozan de los mismos derechos civiles que los venezolanos, y que siendo libre la enseñanza, no se les podía negar a los extranjeros la libertad de ejercerla. Estoy de acuerdo con el Diputado Blanco en que los venezolanos por naturalización tienen ese derecho; pero yo creo que, en esta Ley, esto es una cuestión especial: esta es una ley especial de la educación. Aquí se puede determinar de una manera precisa que queda restringido el derecho de la enseñanza de las materias vinculadas a los principios fundamentales de la nacionalidad venezolana. Yo, por esta razón, opino, que las materias vinculadas con los principios fundamentales de la nacionalidad, no las debe enseñar sino un hombre que las sienta venezolanamente, y por eso hago esa proposición"⁹⁶.

La propuesta en examen fue objeto de crítica también por parte del Diputado JOSÉ DE LOS SANTOS PARRA VALBUENA, quien sostuvo:

"...creo que en esta materia de enseñanza no se deben oponer esas limitaciones; y aquí en Venezuela, precisamente, estamos palpando casos de venezolanos por naturalización que se han distinguido por sus nobles actividades en la rama de la enseñanza. Considero que sería una inconsecuencia el que se aceptara casi como texto oficial un texto escrito por un venezolano por naturalización, y que se le prohibiera a ese individuo el que explique esa asignatura. Me refiero a la Historia de Venezuela, que es también una de las asignaturas a las que está vinculada la nacionalidad venezolana. Actualmente se usa en las Escuelas Primarias el texto de H. N. M., o sea, el Hermano Nectario María, francés, nacionalizado aquí en Venezuela, y quien se ha distinguido no sólo en el estudio de la Historia de Venezuela, sino en otras ramas. Tiene hasta premios en certámenes por asuntos históricos de Venezuela; está nacionalizado en Venezuela, y no se le debe poner ninguna traba, ni a éste ni a otros que puedan estar en su mismo caso"⁹⁷.

96. CD, número 81, dos de agosto de 1939, pág. 27.

97. CD, número 81, dos de agosto de 1939, pág. 27.

El Diputado HUMBERTO GARCÍA AROCHA hizo uso de la palabra para defender la propuesta hecha por RÓMULO GALLEGOS; y sobre el particular afirmó:

“Voy a apoyar colurosamente la proposición del Diputado Gallegos. La encuentro muy acertada y muy adecuada. Tal vez, cuando se trata de textos de enseñanza, como acaba de decir otro Diputado, puede existir el caso de que se haya adoptado para la enseñanza de Historia de Venezuela un texto que no esté escrito por un venezolano de nacimiento; pero ocurre la circunstancia de que un texto de enseñanza basta revisarlo una sola vez, para saber si lo que dice está de acuerdo con lo que se debe enseñar en materia de historia venezolana. En cambio, cuando se trata de maestros que van a enseñar la historia venezolana, sería preciso ir a controlar cada uno de esos maestros que no fueran venezolanos por nacimiento, en cada una de las clases que dieran, para uno poder apreciar si lo que está enseñando está de acuerdo con la verdad de la historia y con el espíritu de patria que debe infundir a sus discípulos. Naturalmente, en esta circunstancia, es preferible de todas maneras que sea un venezolano por nacimiento el que enseñe estas cosas”⁹⁸.

De seguida dijo el doctor GARCÍA AROCHA:

“Yo recuerdo muy claramente que en el año 26 ó 27, más o menos, tuve ocasión de intervenir en un caso ocurrido en esta capital con los Padres Jesuitas, que enseñaban a sus discípulos, en materia de historia venezolana, una serie de cosas que no solamente eran completamente falsas, sino que según las cuales nuestros Libertadores habían sido un hatajo de bandoleros rebelados contra su Majestad Católica Fernando VII, como se pudo comprobar de la averiguación que se hizo y por lo que escribían los discípulos de los Jesuitas en las tesis que presentaban ante el Consejo de Instrucción Nacional. De entonces parte una disposición oficial que obliga a que sean venezolanos los que enseñan Historia de Venezuela u otras materias que tocan de cerca los principios de nuestra nacionalidad. Y yo encuentro que la proposición del Diputado Gallegos, que viene a vigorizar esa circunstancia, merece el apoyo de la Cámara por todos estos razonamientos que acabo de hacer”⁹⁹.

Acto continuo se declaró concluido el debate y sometida a la Cámara la propuesta del Diputado RÓMULO GALLEGOS resultó aprobada.

98. CD, número 81, dos de agosto de 1939, pág. 28.

99. CD, número 81, dos de agosto de 1939, pág. 28.

De inmediato expresó el Diputado ANDRÉS ELOY BLANCO:

"Salvo mi voto ciudadano Presidente, de la aprobación que se le ha dado a la proposición Gallegos. Y salvo mi voto, primero, porque se ha confundido a los nacionalizados venezolanos, que son ciudadanos venezolanos, con los extranjeros, atribuyéndoles únicamente derechos civiles, cuando tienen la plenitud casi de los derechos políticos de los venezolanos. Y, segundo, porque si en Chile hubieran seguido este criterio tan casero, quién sabe qué aporte tan grande le hubiera faltado a la formación de su nacionalidad, faltándole la docencia del gran venezolano Andrés Bello (Aplausos)"¹⁰⁰.

22. Nuevo y largo debate sobre la validez de los distingos hechos por vía legislativa entre los venezolanos por nacimiento y naturalizados en Venezuela habría de originarse el año siguiente durante el examen del Proyecto de Ley de Naturalización remitido a la Cámara de Diputados por el Ministro de Relaciones Interiores, con su correspondiente "Exposición de Motivos"¹⁰¹: se leyó el *veintidós de abril de 1940* y, una vez admitido, a propuesta del Diputado MIGUEL DELGADO CHALBAUD resultó aprobado en primera discusión sin comentarios de ninguna clase¹⁰².

23. El *veintiséis de abril de 1940*, con motivo del segundo examen del artículo séptimo del Proyecto de Ley de Naturalización¹⁰³, el Diputado R. DÍAZ FERMÍN hizo el siguiente planteamiento:

100. CD, número 81, *dos de agosto de 1939*, pág. 28. Las reformas hechas por la Cámara de Diputados no prosperaron en definitiva: de acuerdo con las pautas constitucionales el Senado entró a considerarlas el propio día de clausura de las sesiones del Congreso de la República, *diecisiete de julio de 1939*; y, por supuesto, la brevedad del tiempo no permitió su análisis completo: a propuesta del Presidente del Senado, doctor JOSÉ RAFAEL POCATERRA, la consideración de la materia se declaró terminada antes de haberse concluido su examen. (CS, número 69, *diecinueve de julio de 1939*, págs. 18-28).

101. De acuerdo con el artículo 79 de la Constitución del *veinte de julio de 1939*, vigente en la época, "las leyes pueden ser iniciadas en cualquiera de las Cámaras, cuando presente el Proyecto tres por lo menos de los miembros de ella. La iniciativa corresponde también al Poder Ejecutivo por órgano del Ministro a cuyo Despacho compete la materia del Proyecto".

102. CD, número 2, *veinticuatro de abril de 1940*, págs. 7-8.

103. El artículo séptimo del Proyecto disponía como sigue: "Los efectos de la naturalización son puramente individuales. Sin embargo: 1°—Los hijos menores de los naturalizados en el país, gozarán de los efectos de la naturalización de sus padres mientras alcanzan su mayor edad. 2°—Los hijos menores extranjeros de la extranjera que se casare con venezolano, adquirirán y perderán con su madre la nacionalidad; pero deberán hacer, al

“Voy a tratar sobre un punto que estimo de vital importancia deba quedar claramente especificado en esta Ley, si bien podrá argüirse que ello constituirá una redundancia, ya que en la Constitución Nacional está igualmente definido y resuelto el punto en cuestión. El artículo 7º que está en discusión habla de los efectos de la naturalización. Yo considero punto primordial y vitalísimo que en esta Ley se declare cuáles son los derechos de que gozan los extranjeros naturalizados en Venezuela”.

El Diputado DÍAZ FERMÍN afirmó sobre el particular:

“La Constitución Nacional, incuestionablemente, los equipara, tanto al venezolano por nacimiento como al venezolano por naturalización. De modo que cuando habla de los derechos y deberes de los venezolanos, no hace discriminación de ninguna especie, sino que trata de ambos sobre un mismo pie de igualdad. Así vemos que el artículo 31 de la Constitución Nacional, que con la venia del ciudadano Presidente voy a leer, dice lo siguiente: “Los venezolanos tienen el deber de defender la Patria y de cumplir y obedecer la Constitución y Leyes de la República, y los Decretos, Ordenes y Resoluciones que para su ejecución dicten, conforme a sus atribuciones, los Poderes Públicos. No podrán comprometerse a servir contra Venezuela, y si lo hicieren serán castigados como traidores a la Patria”. *Los venezolanos.* Bajo esta expresión quedan comprendidas ambas clases, vale decir, el venezolano por nacimiento y el nacionalizado. Y así, la Constitución, en el artículo subsiguiente (artículo 32), al hablar de las garantías individuales, también las acuerda a ambos nacionales, sin distinción de ninguna especie. Las únicas restricciones que prevé y establece la Constitución, son las relativas al ejercicio de ciertos cargos públicos, los altos cargos públicos, como Presidente de la República, Procurador General, las Representaciones ante el Congreso Nacional; en cuyos casos la Constitución exige, como condición *sine qua non*, el ser venezolano por nacimiento”.

Sentadas las anteriores premisas el Diputado DÍAZ FERMÍN concluyó:

llegar a la mayor edad, la manifestación a que se refiere el numeral 4º del artículo 29 de la Constitución Nacional”. Por su parte, el mencionado artículo 29 prevenía: “Son venezolanos por naturalización:... 4º La extranjera casada con venezolano, mientras subsista el matrimonio, y cuando disuelto éste y durante el año siguiente a la disolución, manifieste y sea aceptada su voluntad de continuar siendo venezolana”.

"No obstante que la Constitución establece, pues, este pie de igualdad respecto a los derechos de venezolanos por nacimiento y nacionalizados, yo creo que en la Ley que se discute debemos establecer igualmente el principio, para evitar toda duda y brindar de esa manera un incentivo, de un gran valor espiritual en mi concepto, para atraer hacia nuestro suelo a extranjeros que merezcan el honor de nuestra nacionalidad. Nosotros (huelga decirlo) somos un pueblo de inmigración. No necesito ahondar el problema, porque mis honorables compañeros saben muy bien que Venezuela es un país despoblado, y que la única manera de acelerar su población es mediante la inmigración. Debemos, pues, en principio, sancionar una ley liberal, que atraiga al extranjero. Por esta razón yo creo que este incentivo espiritual, en mi concepto debe ser consignado de manera explícita en la Ley que estamos discutiendo".

En consecuencia, el Diputado R. DÍAZ FERMÍN propuso agregar al Proyecto un nuevo artículo del tenor siguiente:

"Los venezolanos por naturalización tendrán los mismos derechos que los venezolanos por nacimiento, salvo las restricciones establecidas en la Constitución Nacional"¹⁰⁴.

Dijo también sobre el particular el Diputado DÍAZ FERMÍN en posterior intervención:

"Yo me voy a permitir, antes de concluir, recordar a mis honorables colegas que el año pasado, al sancionar nosotros la Ley de Ministerios, en mi concepto quedó establecida una flagrante violación de este precepto, que, como ya he dicho, es constitucional. Allí se exigió la condición de venezolano por nacimiento para ejercer ciertos cargos secundarios en los Departamentos del Ejecutivo. Yo entonces pensé que esa modificación que se introdujo a la Ley de Ministerios era inconstitucional. Hoy lo sostengo, y por eso me permito traer la proposición que acabo de hacer, a fin de que, si es aprobada, se eviten en lo sucesivo violaciones de esta naturaleza, que conceptúo contrarias al interés público nacional"¹⁰⁵.

24. La propuesta del doctor R. DÍAZ FERMÍN habría de suscitar muy variados comentarios; y el ulterior intercambio de crite-

104. CD, nr. 6, *veintinueve de abril de 1940*, págs. 24-25. Por motivos reglamentarios, el Presidente de la Cámara, doctor ALBERTO LOSSADA CASANOVA, pidió "al ciudadano Diputado se reserve su proposición para cuando sea aprobado o negado el artículo que actualmente está en discusión" (ID. pág. 24).

105. CD, nr. 6, *veintinueve de abril de 1940*, pág. 25.

rios entre los diversos miembros de la Cámara permite nuevamente establecer una confusión de conceptos bastante generalizada cuando se examina esta materia, producto de la tendencia a entender, consciente o inconscientemente, que los venezolanos por naturalización continúan siendo extranjeros; y desde esta perspectiva se estima inconcebible su asimilación a los venezolanos originarios.

Dentro de semejante línea de pensamiento se expresó el Diputado FRANCISCO BERECIARTU:

"Voy a tener que romper mi silencio, porque tengo que referirme a la proposición que acaba de hacer el distinguido Diputado Díaz Fermín. El ha tocado un punto sumamente interesante para los intereses de nosotros los venezolanos. Eso de equiparar a los extranjeros con los que hemos nacido aquí en Venezuela, no me parece correcto. ¿A dónde iríamos a parar entonces? En ese caso más valiera no haber nacido. Yo sé que actualmente hay más de tres mil extranjeros desempeñando puestos públicos. ¿Es posible eso en un país hambriento como el nuestro?, ¿qué se desplace al criollo para darle el pan al que viene de tierras extrañas? No participo de esa idea. Yo soy muy liberal, soy de cuna liberal; pero hasta allá no llega mi amor. Yo no le quito a un hijo mío un pedazo de pan para dárselo a un *musú*... Me dicen que hay más de tres mil extranjeros desempeñando puestos públicos. Seguramente parte de ellos son técnicos, esos *célebres técnicos* de que tanto me he ocupado yo aquí en el Congreso. ¿Cómo es posible, señores, vuelvo a repetir, que se les dé esa acogida tan indiscreta (porque esa es la palabra) a unos señores que vienen con la cola levantada (risas); vienen huyéndole a la quemazón (risas), y aquí nos vamos a abrir con ellos, en los momentos más difíciles, cuando estamos careciendo hasta de caraoatas en el país (risas). Yo estoy viendo llegar al país por rebaños, a los extranjeros, a llenar a Caracas, a pasear en la Plaza Bolívar, a estorbar en todas partes. Yo no creo que esos hombres tan bonitos, tan bien vestidos y tan elegantes, vayan a coger una escardilla ni un pico (risas): vienen a buscar los puestos públicos de Caracas. Aquí hay muchos venezolanos que tienen necesidades que cubrir. Yo convengo en que vengan por rebaños, pero que sigan para el Llano, que sigan para el interior, a trabajar la tierra, no a vivir aquí la vida elegante y cómoda de Caracas".

El Diputado BERECIARTU agregó:

"...yo ruego, como venezolano, como patriota, les ruego, principalmente a los abogados que me escuchan, que piensen bien

lo que van a estampar en este proyecto. Es necesario que se vea esto bajo otra faz. Este proyecto tiene grandes proyecciones. Muy pequeño es el formato, pero contiene mucho de importancia. Los abogados de conciencia deben verlo con más cuidado. Yo, pues, doy la voz de alerta... les pido a los señores que saben de leyes, que vean con cuidado lo que están haciendo. No vayamos a salir ahora con un adefesio, con una guillotina. A eso se reduce todo lo que yo puedo hablar sobre este proyecto. Si yo fuera abogado, haría el mío; pero que hagan una cosa buena como lo reclama el momento actual, la crisis que estamos atravesando en el mundo entero; que piensen más en el hogar venezolano que en el hogar extraño: eso es lo patriótico (aplausos)"¹⁰⁶.

25. Confusión similar también se observa en las palabras del doctor HÉCTOR GUILLERMO VILLALOBOS, cuando en una etapa ulterior del debate hizo la siguiente propuesta modificatoria:

"Pues yo me voy a permitir hacerle un "quite" a la proposición del Diputado Díaz Fermín. Yo creo que no está demás que eso se diga en esta ley especial de Naturalización. Creo que los inconvenientes, muy razonables, por otra parte, apuntados por los Diputados Pimentel Parilli y Lara Peña, se salvarían con un pequeño agregado: "De la Constitución y demás leyes nacionales", y así quedarían previstos todos los casos posibles de restricciones a la actividad de los extranjeros"¹⁰⁷.

26. El doctor MARTÍN PÉREZ GUEVARA defendió calurosamente la propuesta del doctor R. DÍAZ FERMÍN; y al exponer sus argumentos hizo también hincapié en la necesidad de ampliar hasta el maximum posible la condición jurídica de los extranjeros en general. Al efecto dijo:

"...realmente, me parece un poco sorprendente que en país tan extenso como el nuestro y completamente carente de bra-

106. CD, número 6, *veintinueve de abril de 1940*, págs. 25-26. Recuérdense los comentarios en el mismo sentido hechos por el Diputado FRANCISCO BERE-CIARTU con motivo de la discusión de la Ley de Ministerios, *treintinueve de julio de 1939*. (Véase antes el número 19 de este trabajo).

107. CD, número 6, *veintinueve de abril de 1940*, pág. 27. En el curso del debate, el doctor VILLALOBOS sugirió al proponente aceptara su reforma; y ante la negativa del diputado DÍAZ FERMÍN para quien "el Congreso no podría sancionar la proposición mía con la adición de Villalobos, porque iría contra los principios constitucionales", el doctor VILLALOBOS presentó formalmente su propuesta de modificar el artículo sugerido por el Diputado DÍAZ FERMÍN. (ID., pág. 30).

zos, se hagan manifestaciones que revelen una terrible xenofobia. Los forjadores de nuestra nacionalidad, así como todos los próceres militares y civiles de los países de la América hispana, comprendieron desde el primer momento en que estas Repúblicas se hicieron independientes, la necesidad de buscar en todas las formas, la colaboración, la cooperación de aquellos brazos que habrían de poner en marcha las grandes riquezas del Continente Americano. Y la prueba más evidente de todo ello es que las Constituciones dictadas en las postrimerías de la vida independiente de estos países, así como las leyes de naturalización, fueron regularmente amplias y liberales para los extranjeros. Ya dijo aquél grande hombre, admirado por todos nosotros, que nació en la República Argentina (Alberdi): "que en América, gobernar es poblar". Y esa definición tan precisa de la orientación de la política nuestra repercutió en toda América, desde el Cabo de Hornos hasta los desiertos mexicanos. Ha sido precisamente, gracias a la colaboración de esos extranjeros, que hoy en día se consideran tan peligrosos en nuestra Cámara, que países como la Argentina, como Chile, Paraguay, México y Estados Unidos, han logrado el engrandecimiento y el progreso que hoy asombran al mundo".

Sentadas las anteriores premisas el doctor MARTÍN PÉREZ GUEVARA agregó:

"La proposición formulada por el honorable colega Díaz Fermín, es consecuente con el pensamiento de los hombres que nos dieron nuestra independencia, y con el de todos aquellos que después continuaron laborando por el progreso y el bienestar de la Nación. Compenetrado con estas ideas, el Ejecutivo Federal se preocupa en la actualidad por establecer colonias, y fomenta por todos los medios que están a su alcance la inmigración. Yo considero esta política del Ejecutivo muy loable y creo que solamente a base de ella podremos lograr que nuestra economía resurja y llegue a constituir lo que todos aspiramos en los actuales momentos"¹⁰⁸.

De igual modo dijo el doctor MARTÍN PÉREZ GUEVARA:

"No tenemos brazos suficientes para cultivar nuestras tierras, no tenemos brazos suficientes para explotar nuestras riquezas. ¿Podríamos cerrar nuestras puertas a los extranjeros, a todos los extranjeros que nos traen su honradez, su cultura, su civilización, sus métodos técnicos adelantados? De ningún modo. Eso sería necesariamente criminal, porque sería po-

108. CD, número 6, veintinueve de abril de 1940, pág. 27.

nernos en el caso de que mañana, por ser débiles, por ser incapaces para subsistir en la lucha terrible que se desarrolla en el mundo, nos expongamos a ser arrollados por ellos mismos. Nuestra política debe consistir, no en cerrarles las puertas a los extranjeros, sino en abrírseles, en facilitarles los caminos de la Patria con el objeto de que realicen en ella la labor que su cultura, su preparación y su honradez les permite. No quiere esto, por supuesto, decir que abramos las puertas a aquellos que puedan perjudicarnos. Ya en la propia Ley hemos aprobado una serie de disposiciones que tienen, precisamente, por objeto cerrar la puerta de nuestra nacionalidad a los extranjeros que realmente no satisfagan nuestras aspiraciones. Pero siempre debemos procurar que nuestras leyes sean lo más justas, lo más igualitarias"¹⁰⁹.

El doctor MARTÍN PÉREZ GUEVARA también sostuvo:

"No pienso que sea con Leyes como podamos hacer atractivo nuestro país a los extranjeros. Esta Ley puede ser muy liberal. Desde 1830 hasta nuestros días se han dictado aproximadamente unas 6 Leyes de Naturalización en el país, todas liberales. La Ley de 1882 es tan amplia y generosa, que de pleno derecho otorgaba la nacionalidad venezolana a todos los extranjeros que vinieran como inmigrantes al país, sin necesidad de declaración ninguna, sin necesidad de cumplir con ningún trámite¹¹⁰. Sin embargo, el movimiento migratorio venezolano se ha quedado completamente atrasado, especialmente frente a los grandes países del Sur americano. ¿Por qué? Porque no está en las leyes, precisamente, la atracción; está en las condiciones políticas, en las condiciones económicas, en las condiciones sociales del medio. El día en que nosotros ofrezcamos a los extranjeros una garantía política de orden y seguridad, en que les permitamos una actuación estable en el orden económico, y en que generosamente les tendamos las manos con espíritu amplio de hospitalidad, ese día la inmigración vendrá a nuestro país, a acrecentar nuestra riqueza humana y material, como lo ha hecho en la Argentina, en Chile, en Estados Unidos y en tantos otros países"¹¹¹.

Los anteriores conceptos fueron objeto de crítica genérica por parte del doctor PEDRO JOSÉ LARA PEÑA, quien observó:

109. CD, número 6, *veintinueve de abril de 1940*, págs. 27-28.

110. En verdad, la naturalización automática de los inmigrados una vez pisaran la tierra patria fue prevista ya por el Decreto del *once de junio de 1823* (artículo 5º) sancionado por el Congreso de Colombia; y luego de la desintegración de dicha República, por la Ley venezolana del *trece de junio de 1831* (artículo 2º). (Véase al respecto: PARRA ARANGUREN, "La Nacionalidad Venezolana de los Inmigrantes en el siglo XIX", art. cit., págs. 27-128).

111. CD, número 6, *veintinueve de abril de 1940*, pág. 28.

"en cuanto a la peroración del Diputado Pérez Guevara, me parece que está confundiendo la *gimnasia* con la *magnesia*, que está confundiendo *inmigración* con *naturalización* que son dos cosas muy distintas"¹¹².

Las palabras del doctor LARA PEÑA incitaron al doctor ANDRÉS ELOY BLANCO a expresar su desacuerdo "en que el Diputado Pérez Guevara se ha referido a *inmigración*: se ha referido a *naturalización*¹¹³; y el propio doctor MARTÍN PÉREZ GUEVARA comentó posteriormente al respecto:

"Al tratar en mi exposición del problema inmigratorio en el país, lo hube de hacer, necesariamente, porque el proyecto que se discute, en cierto modo, toca esa materia tan importante, ya que serán precisamente hombre domiciliados o residentes en el país los que podrán obtener carta de naturaleza"¹¹⁴.

El doctor MARTÍN PÉREZ GUEVARA, no sólo se refirió a la conveniencia de mejorar la condición jurídica de los extranjeros en general a los fines de favorecer la inmigración; y específicamente dijo sobre la materia objeto de la propuesta hecha por el doctor R. DÍAZ FERMÍN:

"El 4 de julio de 1823 fue aprobada una Ley en la Gran Colombia en que se revocaba la de 4 de setiembre del año 10 y se establecían reglas para la naturalización de extranjeros. El primer artículo de esa ley dice: "Los naturalizados gozarán de los mismos derechos que los colombianos en todo lo que no se oponga a la Constitución y a las Leyes fundamentales de Colombia". Ese artículo fue redactado precisamente por los hombres que nos dieron la independencia; y yo preguntaría a Ustedes si nuestra preocupación por los intereses de la Nación puede ser en los actuales momentos mayor que la que tuvieron los hombres que redactaron ese

112. CD, número 6, *veintinueve de abril de 1940*, pág. 30.

113. CD, número 6, *veintinueve de abril de 1940*, pág. 31.

114. CD, número 6, *veintinueve de abril de 1940*, pág. 33. Previamente había pedido permiso para leer, como en efecto lo hizo, un párrafo de las Bases de Alberdi, que decía: "Sin población y sin mejor población que la que tenemos para la práctica de la República representativa, todos los propósitos quedarán ilusorios y sin resultados. Haréis Constituciones brillantes que satisfagan completamente las ilusiones del país; pero el desengaño no tardará en pedirnos cuenta del valor de las promesas. Y entonces se verá que hacéis papel de charlatanes, cuando no de niños, víctimas de vuestras propias ilusiones".

texto legal... Yo creo, pues, que la proposición del Diputado Díaz Fermín, por todo lo que he dicho, no tiene nada de antipatriótica. Por el contrario, está inspirada en un espíritu verdaderamente venezolanista. El año pasado vimos en esta Cámara como se trataba de cercenar el derecho a ocupar ciertos cargos a los venezolanos naturalizados. Yo también me opuse entonces a aquél cercenamiento, porque sabía que en la Administración del Estado venezolano estaban actuando una serie de hombres, venezolanos por naturalización, y aún algunos extranjeros, que lo hacían con tanto fervor, con tanto entusiasmo y con tanto amor como lo podría hacer cualquier otro venezolano. Hoy quiero y debo ser consecuente con mi posición de ayer"¹¹⁵.

La referencia hecha por el doctor MARTÍN PÉREZ GUEVARA a nuestros antecedentes legislativos fue objeto de comentarios especiales por parte del doctor PEDRO JOSÉ LARA PEÑA, quien expresó:

"El mismo Diputado Pérez Guevara ha sacado a colación un artículo sancionado por los que él llama "fundadores de nuestra nacionalidad". Y ese artículo robustece la tesis que yo he sustentado y casi copia textualmente la proposición hecha por el Diputado Villalobos; es decir, únicamente con las restricciones establecidas por la Constitución y *por las leyes*, es como podría reconocérsele al venezolano naturalizado igualdad de derechos con el venezolano por nacimiento"¹¹⁶.

27. El artículo propuesto por el doctor R. DÍAZ FERMÍN también fue criticado con argumentos circunscritos a la materia misma objeto de su regulación; y dentro de esta directriz expuso el Diputado ENRIQUE PIMENTEL PARILLI:

"Voy a negarle mi voto al artículo que propone el ilustrado colega Díaz Fermín porque noto que muchas leyes especiales de la República reservan ciertos cargos para venezolanos por nacimiento. Creo que la Ley de Educación Nacional reserva la cátedra de Historia para venezolanos por nacimiento, pues sería una incongruencia que un español, por más nacionalizado que esté, venga a hablarnos sobre el decreto de guerra a muerte de Trujillo. Naturalmente, que se parcializaría al explicar su trascendencia a los discípulos. Otras muchas leyes

115. CD, número 6, *veintinueve de abril de 1940*, pág. 28. (Véase antes el número 16 de este trabajo).

116. CD, número 6, *veintinueve de abril de 1940*, pág. 30.

especiales de la República, traen cargos importantes reservados exclusivamente a los venezolanos por nacimiento. Y en los actuales momentos que vive el mundo, todos los países están muy celosos de su nacionalidad. Por más que vengan a esta Patria para adquirir una nueva, los extranjeros de todas partes creo que conservan en el fondo de su corazón una añoranza para el país que los vio nacer, y si esa añoranza no la conservan, tampoco serán buenos venezolanos, porque el país de nacimiento tiene que estar primero para todos. ¿Qué diríamos nosotros de un venezolano que se nacionalizara en los Estados Unidos del Norte por cualquier atropello político del momento que sufriera en la República? ¿Sería un buen sujeto ese individuo si olvidara por completo las raíces que tiene para con esta Patria? No podría serlo. Hay cargos y hay funciones que deben reservarse única y exclusivamente para los venezolanos por nacimiento”¹¹⁷.

28. Por su parte, el doctor PEDRO JOSÉ LARA PEÑA hizo la siguiente advertencia:

“Este artículo que propone el ilustre Diputado Díaz Fermín, no se puede votar por la Cámara, porque hay un inconveniente de orden legal: sencillamente él colide con las disposiciones de la Ley de Ministerios y con disposiciones de la Ley de Educación Nacional, y eso sería derogar en forma indirecta una Ley, lo cual no puede hacer esta Cámara”¹¹⁸.

La anterior crítica fue respondida por el propio doctor R. DÍAZ FERMÍN en los términos siguientes:

“En cuanto a los argumentos del Diputado Lara Peña, por ser éste abogado y, naturalmente, llevando el tema a un terreno jurídico, también voy a contestarle en la misma forma. No estoy de acuerdo con que no podamos aquí sancionar esta Ley con esa disposición, aunque ella choque con otras leyes especiales. Esta facultad le tocaría mañana a la Corte Federal y de Casación: juzgar de la inconstitucionalidad de una de las leyes sancionadas. Yo no estoy de acuerdo con los argumentos sostenidos por el Diputado Lara Peña. Si mi proposición está encajada dentro de las normas constitucionales, esta Cámara puede perfectamente sancionarla, porque a esta Cámara, primero que ningún otro Poder, le incumbe cumplir los postulados de la Constitución. Si hay otras leyes que los violan, hay una Autoridad Judicial a quien tocará anular

117. CD, número 6, veintinueve de abril de 1940, pág. 26.

118. CD, número 6, veintinueve de abril de 1940, pág. 26.

esas leyes. Nosotros lo que vamos aquí a aprobar es constitucional; nosotros somos los primeros que debemos cumplirlo, y una ley especial no puede privar a esta Cámara de esa inmanente facultad. Por esta razón, dentro del terreno constitucional, no estoy de acuerdo con el Diputado Lara Peña. Yo creo que consignando esa proposición en la ley especial, no hacemos sino reproducir de manera explícita, el espíritu del Constituyente venezolano"¹¹⁹.

Semejantes conceptos motivaron una nueva intervención del doctor PEDRO JOSÉ LARA PEÑA; y sobre el particular dijo:

"...no creo que la Cámara pueda votar ex-profeso, en el texto de una Ley, una disposición que vaya a colidir con otro texto legal ya sancionado y aprobado. Eso implicaría una derogatoria indirecta de una ley, cosa que la Cámara no puede realizar. En el caso en que dos leyes estén en colisión con la Constitución Nacional, claro que hay una Corte Federal que debe declarar esa colisión y debe anular la ley que colide con la Constitución Nacional; pero no es lógico que el Legislador se contradiga especialmente y a sabiendas en dos textos, ninguno de los cuales coliden con la Constitución Nacional, puesto que la Ley de Ministerios no colide en ninguna forma con la Constitución Nacional. Ya la Cámara aprobó la Ley de Ministerios el año pasado, y en ella se establece que a los puestos públicos, especialmente a los "altos puestos públicos", de Directores de Ministerios, de Jefes de Sección y de Jefes de Servicio, no pueden ir venezolanos naturalizados. Este criterio, a mi modo de ver, no es de ninguna manera inconstitucional y ya la Cámara así lo sancionó. Si el Diputado Díaz Fermín así lo cree, allí está la Corte. No necesita de la Ley nueva, del texto legal nuevo que él propone para poder pedir la nulidad por inconstitucional. Puede recurrir directamente a la Corte si él así lo cree; pero repito y sostengo, que de lo contrario, sancionar adrede un texto legal que colida con otro texto legal ya sancionado, es, además de poco serio, completamente ilegal. Eso es una forma de derogatoria de las leyes no autorizada por la Constitución Nacional. Y en este terreno jurídico, le sostengo el punto. Creo que no puede la Cámara sancionar la proposición del Diputado Díaz Fermín"¹²⁰.

119. CD, número 6, *veintinueve de abril de 1940*, pág. 29.

120. CD, número 6, *veintinueve de abril de 1940*, pág. 30. Al respecto conviene recordar el primer párrafo del artículo 86 de la Constitución Nacional del *veinte de julio de 1936*, vigente en la época, que disponía: "Las Leyes sólo se derogarán por otras Leyes".

El mismo criterio fue compartido por el doctor ANDRÉS ELOY BLANCO cuando afirmó:

“Es cierto (o pongamos que es cierto) que emanada del Poder Legislativo una Ley, entra en el resorte del Poder Judicial; pero si nosotros sabemos que existen nueve probabilidades contra una de que el Poder Judicial, esto es, la Alta Corte Federal y de Casación, puede anular esa disposición legal, ¿por qué, plenamente convencidos de ello, vamos a crear el conflicto, si con una simple adición la evitamos, y queda el artículo llenando la misma finalidad que persigue el Diputado Díaz Fermín?”¹²¹.

En términos similares se expresó el Diputado LUIS A. PIETRI:

“Yo lamento disentir absolutamente del criterio expuesto por él, de que las Cámaras pueden dictar disposiciones contrarias a la Constitución o a otras Leyes¹²². Mejor dicho, creo que, efectivamente, *pueden* hacerlo; pero sería algo absurdo, puesto que inmediatamente esas disposiciones, que coliden con la Constitución o con otras Leyes, serían anuladas por la Corte Federal y de Casación. En consecuencia, las Cámaras no deben hacerlo, y por ello estoy completamente de acuerdo con lo expuesto por el Diputado Peña (léase: Lara Peña)”¹²³.

De seguida el doctor LUIS A. PIETRI hizo una nueva modificación a la propuesta original del Diputado R. DÍAZ FERMÍN; y al efecto argumentó:

“Sin embargo, observo que en la proposición Díaz Fermín con la modificación Villalobos falta algo. Se refiere a las restricciones establecidas en la Constitución y en las leyes Nacionales, y observo que las Leyes Nacionales no comprenden todas las Leyes de la República: comprenden simplemente las Leyes Nacionales propiamente dichas; pero existen también las Leyes Estadales, que podrían contener también restricciones a lo establecido en la proposición de Díaz Fermín. En consecuencia, voy a hacer una ligera modificación, en la forma siguiente: “con las restricciones establecidas en la Constitu-

121. CD, número 6, *veintinueve de abril de 1940*. Se refiere a la proposición de DÍAZ FERMÍN con la reforma del Diputado VILLALOBOS.

122. La referencia es a la opinión del Diputado R. DÍAZ FERMÍN.

123. CD, número 6, *veintinueve de abril de 1940*, pág. 32.

ción Nacional y en las Leyes de la República", de acuerdo con la exposición hecha por Lara Peña¹²⁴.

La anterior crítica fue objeto de réplica directa por el doctor R. DÍAZ FERMÍN; y al ratificar su propuesta original hizo los siguientes comentarios particulares:

"Insisto en que sancionada una Ley por el Congreso y publicada, esa ley, la eficacia de esa ley, sale del resorte del Poder Legislativo y éste no puede tomarla en cuenta para sancionar otra ley dentro de sus facultades inmanentes. Esa ley cae bajo el dominio del Poder Judicial. Admitir lo contrario, es ir contra el principio de la separación de los Poderes Públicos. Es desde este punto de vista que el Diputado Lara Peña debe contemplar el problema. Nosotros podemos sancionar aquí una ley y no tenemos que hacer con las leyes que se hayan sancionado. Ellas caen bajo la sanción del Poder Judicial... La separación de los Poderes Públicos la establece la Constitución Nacional. Yo estoy sosteniendo que sancionada una Ley, sale del resorte del Poder Legislativo y cae bajo el Poder Judicial, a quien toca interpretarla y aplicarla. El Poder Judicial que la interpreta es la Corte Federal y de Casación, y el que la aplica son los Tribunales ordinarios. Por consiguiente, sostengo que se puede perfectamente sancionar mi proposición sin que por ello vayamos nosotros a estar derogando una ley que ya se ha sancionado"¹²⁵.

29. Las palabras del doctor MARTÍN PÉREZ GUEVARA en defensa del artículo propuesto motivaron una respuesta específica del Diputado ENRIQUE PIMENTEL PARILLI en los términos siguientes:

"Parece que el honorable Diputado que acaba de hablar no me entendió bien, o que yo me expliqué mal. La xenofobia no está en absoluto en mi espíritu. Llevo cerca la sangre europea, en mis venas. Lo que yo he querido cerrarles a los extranjeros naturalizados son los cargos públicos; no son los campos abiertos a la agricultura, ni el taller donde se necesita el brazo fuerte para el trabajo. Que se abran las puertas a la inmigración, está muy bien; pero que se seleccione el personal que venga a ocupar cargos en la administración pública. Muchas veces son cargos de gran trascendencia militar los que podrían llegar a ocupar, y yo tendría dudas, viendo en ellos a un nacionalizado en un conflicto armado con su pa-

124. CD, número 6, veintinueve de abril de 1940, págs. 32-33.

125. CD, número 6, veintinueve de abril de 1940, pág. 31.

tria de origen. Debemos seleccionar a los venezolanos lo más que podamos. Es como si al tratar de abrir puertas en nuestro hogar, no buscáramos las condiciones de honorabilidad. Y, sin embargo, tendríamos ciertos recelos para abrirlas de una manera enteramente franca, cuando no estuviéramos seguros de que no actuarían con la honorabilidad que nosotros esperamos. *¿Quiere decir que en Venezuela no hay más que cargos públicos para el extranjero? ¡Vengan al campo, vengán al taller! Pero a las oficinas públicas, en cargos de responsabilidad, y especialmente en los militares, debemos tener un gran cuidado y no abrir de par en par esas puertas; si acaso, dejarles una rendija por donde pasen muy observados por nosotros los venezolanos de nacimiento*"¹²⁶.

Por su parte, el doctor PAULO GARCÍA PÉREZ también se manifestó contrario a la admisión del artículo propuesto por el Diputado R. DÍAZ FERMÍN; y sobre el particular dijo:

"...quiero concretar un argumento más sobre la inadmisibilidad de la proposición del compañero Díaz Fermín, o sea, en lo siguiente: que el principio general —la regla— entre nosotros, en materia, es la igualdad. Este es el principio constitucional, liberal, entre nosotros. Pero es un principio que debe estar contenido en la Carta Fundamental y no es una ley especial, y las restricciones se establecen por excepción. De modo que la diferenciación de facultades entre unos y otros venezolanos, constituye excepciones que no son contenidas ya en la misma Constitución o en las leyes especiales. Ya, como lo ha dicho Lara Peña, en muchas leyes especiales hemos establecido esa diferenciación que no podría derogarse en esa forma indirecta en esta Ley. Ni tampoco estoy de acuerdo con la moción del Diputado Villalobos, porque considero que ese principio general debe estar únicamente consagrado en la Constitución Nacional, tal como está, y no hay por qué repetirlo en esta Ley especial. Lo creo antijurídico"¹²⁷.

30. Las diversas críticas formuladas al artículo propuesto explican la nueva intervención del doctor R. DÍAZ FERMÍN; y luego de referirse elogiosamente a las palabras del Diputado MARTÍN PÉREZ GUEVARA hizo los comentarios siguientes:

"Ojalá que con palabras de ese mismo temple, los demás colegas que han tomado parte en esta discusión, se hubieran apres-

126. CD, número 6, veintinueve de abril de 1940, págs. 28-29.

127. CD, número 6, veintinueve de abril de 1940, pág. 27.

tado al combate, a discutir mi proposición. Si con palabras del mismo peso y del mismo valor científico, me hubieran combatido, en este momento habría yo retirado mi proposición; pero me han combatido y pretenden que la Cámara acoja sentimientos que yo respeto, porque el sentimiento se queda adentro y no nos corresponde juzgarlo; pero que yo me consideraría mezquino si también los prohiciera. Yo le preguntaría al honorable Diputado Bereciartu: ese hombre con escardilla va al campo, a darle vida a nuestras tierras, a resucitar nuestra economía a modificar el carácter nacional con el ejemplo viviente de una cultura superior, ¿es posible negarle un pie de igualdad ante la ley con el venezolano de nacimiento? ¿En virtud de qué derechos, de qué fundamentos se le niega a ese extranjero que viene con el sudor de su frente, con su honradez, con su personalidad a darle nombre a nuestra patria? Y, asimismo, le replico a mi distinguido colega Pimentel Parilli, cuyas palabras me parecen un poco exaltadas de un patriotismo que hoy no resulta en esta época; porque el patriotismo hoy se enrumba por caminos de técnica, de responsabilidad, no con retórica. Lo mismo le habría contestado, como le he contestado al Diputado Bereciartu. Todos queremos a nuestra Patria, la queremos de igual manera y por eso deseamos que vengan extranjeros honrados a contribuir a engrandecerla"¹²⁸.

La doble referencia hecha al Diputado FRANCISCO BERECIARTU motivó su ulterior intervención en el curso del debate; y en defensa de sus puntos de vista expuso:

"Me defenderé como gata boca arriba, con las uñas, porque yo no soy abogado (risas). Y es como dije el año pasado: es una enciclopedia de jurisprudencia (risas). Pero bien, únicamente voy a aclararle al distinguido colega que yo no soy tan intransigente como él lo consigna. Yo no le estoy negando la carta de nacionalidad a ningún extranjero trabajador. Digo, que vengan por rebaños, pero que cojan para el campo. Al extranjero que yo encuentre con una escardilla en la mano, no digo le doy un papel de esa naturaleza; le doy el Busto del Libertador, lo condecoro; pero yo los veo aquí en torno de la Plaza Bolívar de Caracas, y esa no es Venezuela. Técnicos para embrollar más los problemas agrarios y económicos es lo que yo he visto. Esos *musiúes* que van al interior a dar instrucciones a unos campesinos ignorantes, ¡no, no! Eso no es lo que se necesita: es que vayan ellos también

128. CD, número 6, veintinueve de abril de 1940, pág. 29.

a trabajar para que den el ejemplo del trabajo, no a *enclavocar* a esos pobres campesinos. Eso lo dije yo bien en el año anterior. De manera, pues, que el Diputado Díaz Fermin me puede traer aquí diez millones de cartas de naturalización para firmárselas; pero para que me traiga diez millones de peones a trabajar el campo. Porque si me va a traer *patiquines*, mejor es que no me hable más de eso"¹²⁹.

Los anteriores comentarios del Diputado FRANCISCO BERECIARTU motivaron las siguientes palabras del doctor ANDRÉS ELOY BLANCO:

"Tampoco creo que es el caso de hablar de los extranjeros que vienen aquí con cargos técnicos. En muchos de los puntos expuestos por el Diputado Bereciartu, estoy de acuerdo con él; pero se trata de nacionalizados. El asunto de nacionalización es un fenómeno meramente económico. No es posible figurarse a un ciudadano de ningún país, que renuncie a la nacionalidad de origen para adquirir otra, porque admire más a la otra patria que a la suya. Como muy bien lo dijo el Diputado Pimentel Parilli, éste sería un *tránsfuga* que no merecería ser de ninguna de las dos patrias. Ahora bien, en nuestra tierra, la política guipuzcoana de fines del siglo XVIII produjo la Independencia de América. Y aún hoy, cuando un venezolano quiere aparecer como persona de pro, inmediatamente acude a sus abuelos extranjeros. Nosotros, históricamente, somos un país que adquirimos la nacionalidad venezolana por un acto emancipador; pero el día antes del 19 de abril de 1810, éramos súbditos españoles. Hoy el trance del español (poniendo por ejemplo al español como el más próximo a nosotros) a la cualidad de venezolano, tiene la misma significación histórica que aquellos españoles que se filtraron por las rendijas de las trabas opuestas por la Compañía Guipuzcoana, para venir a hacer aquí una patria, un mundo, y sobre todo un hogar; porque el cambio de nacionalidad es un hecho económico: es el hecho de un hombre con hijos, con mujer y con hambre, que cambia de patria para que coman los suyos y para lograr una vida digna y una vida reposada. De manera que todas las trabas que se puedan oponer a la nacionalización, son contraproducentes en países despoblados y extensos como éste. Ahora bien, yo creo que hay que celebrar el espíritu de la proposición de Díaz Fermin. El tiende a poner en un instrumento manuable, que va a estar en las manos mismas del aspirante a venezolano, ese señuelo de igualdad".

129. CD, número 6, *veintinueve de abril de 1940*, págs. 29-30.

De igual modo expresó el Diputado ANDRÉS ELOY BLANCO:

“En cuanto a las restricciones de las otras leyes y a los peligros que ve el distinguido colega Pimentel Parilli, están completamente apartados por las disposiciones de esas mismas leyes. La Ley del Ejército, la Ley de Educación, contienen disposiciones que previenen perfectamente a la Nación de esos peligros. Hay otra cosa: a medida que pase el tiempo se convencerán los venezolanos de que tierra que necesita inmigrante, ha de ser tierra de paz. El empeño supremo del venezolano ha de ser la paz. Eso mismo de que nosotros necesitamos al extranjero que se nacionalice venezolano, nos indica cómo sería de doloroso para nuestra Patria el ser una tierra de presa, una tierra de lucha, una tierra áspera para el extranjero; porque podría traernos una serie de conflictos con las patrias de origen de los hombres que van a venir a engrosar nuestra nacionalidad. Estas son tierras de paz; y nuestras leyes previsoras, algunas demasiado previsoras, como ocurrió en la Ley de Educación, impiden al extranjero nacionalizado el acceso a ciertos cargos; pero llenando esos extremos, salvando esos escollos y esos peligros, que apunta el colega Pimentel Parilli como lo salva la proposición con la adición Villalobos, yo celebro eso que el doctor Díaz Fermín ha querido llamar la fuerza espiritual que pone sobre el articulado de esta Ley, ese sencillo artículo ante los ojos del hombre que aspira a ser venezolano. Por eso, vuelvo a rogarle que acoja la modificación o la adición Villalobos, con la seguridad (con casi seguridad) de que la Cámara le dará su aprobación”¹³⁰.

31. De esta manera llegó a su fin un largo debate: antes de concluir fue hecha una síntesis de los diversos argumentos favorables al artículo propuesto; y al respecto sostuvo el doctor MARTÍN PÉREZ GUEVARA:

“Dice el artículo 27 de nuestra Constitución Nacional (que me voy a permitir leer con la venia de la Presidencia): “La nacionalidad venezolana se tiene por nacimiento y se adquiere por la naturalización”. Y luego agregan los artículos siguientes: “Son venezolanos por nacimiento...”, “Son venezolanos por naturalización...”. El artículo 32 de nuestra Carta Fundamental garantiza a los venezolanos, sin distinción alguna, sean por nacimiento o por naturalización, una serie

130. CD, número 6, *veintinueve de abril de 1940*, págs. 31-32. Al discutirse el Proyecto de Ley de Educación en 1939 el doctor ANDRÉS ELOY BLANCO había salvado su voto al artículo consagratorio de una desigualdad entre venezolanos por nacimiento y naturalizados en Venezuela por considerarlo inconstitucional (Véase antes el número 21 de este trabajo).

de derechos, y entre ellos convendría referirnos en esta oportunidad, especialmente, al contenido en el numeral 14 del artículo 32, que habla del derecho de sufragio. Ese es un derecho que corresponde, como ha quedado demostrado, tanto a los venezolanos por nacimiento como a los venezolanos por naturalización. De modo, pues, que la Constitución Nacional no establece, en principio, distinción alguna en cuanto a los derechos que corresponden a los venezolanos por nacimiento o a los venezolanos por naturalización. Sin embargo, considerando que ciertos cargos, dada su importancia, dada la repercusión que su desempeño puede tener en la vida del país, requerirían toda la devoción y todo el amor que sólo es capaz de poner el venezolano, se establecen determinadas restricciones. Y así, por ejemplo, cuando se refiere la Constitución al Presidente de la República, establece expresamente que éste debe ser venezolano por nacimiento. Fuera de las restricciones establecidas en el texto constitucional mismo o autorizadas expresamente por él, no cabe en nuestra legislación ninguna otra restricción en lo que respecta a los derechos de que gozan los extranjeros en nuestro país”.

De igual modo expresó el doctor MARTÍN PÉREZ GUEVARA:

“Se ha hablado mucho de la necesidad de asignar, como único radio de acción, a los extranjeros, el campo; como si no necesitáramos también su ayuda en la labor educacional, en la labor técnica, en la labor administrativa. En todas estas actividades nuestra Constitución ampara suficientemente los derechos del extranjero, y en especial los del naturalizado. Ninguna Ley puede negarles entre nosotros esos derechos, y aquellas Leyes que hasta ahora lo han hecho son absolutamente inconstitucionales, por ser contrarias al texto de la Carta Fundamental”.

Por último, el Diputado MARTÍN PÉREZ GUEVARA hizo valer las siguientes consideraciones:

“No existe ningún peligro, como se ha querido insinuar aquí, aunque los extranjeros lleguen a ocupar cargos desde los cuales puedan ejercer una influencia nefasta o perniciosa para el país. El funcionario público llega a un cargo, bien por el voto popular, o bien por la elección que de acuerdo con la Ley deba realizar el funcionario que lo nombre. Esas son suficientes garantías para determinar la idoneidad del sujeto, y si éste no se comporta como debe hacerlo, hay la posibilidad de quitarlo del cargo: no es que se va a eternizar en él. De modo, pues, que de una parte el voto de los pueblos, y de la otra parte la seriedad de la elección que practique el funcionario competente, garantizan la idoneidad con que

va a responder el funcionario, sea venezolano por nacimiento sea venezolano por naturalización, al desempeño de su cargo"¹³¹.

32. Una vez concluidas las anteriores palabras, la Presidencia de la Cámara consideró suficientemente debatido el asunto: previa la necesaria votación fue aprobada la propuesta del Diputado R. DÍAZ FERMÍN con la reforma modificatoria del doctor LUIS A. PRIETI¹³²; y al no haber sufrido cambios ulteriores¹³³ el artículo octavo de la Ley de Naturalización del *veintinueve de mayo de 1940*, dispuso:

"Los venezolanos por naturalización tendrán los mismos derechos que los venezolanos por nacimiento, salvo las restricciones establecidas en la Constitución Nacional y en las Leyes de la República".

33. El Congreso de la República reunido en 1940 también sancionó una nueva Ley de Educación a los fines de satisfacer los propósitos del Poder Ejecutivo y los requerimientos de la opinión pública¹³⁴; y al discutirse por tercera vez el Proyecto

131. CD, número 6, *veintinueve de abril de 1940*, pág. 33.

132. CD, número 6, *veintinueve de abril de 1940*, pág. 34. En una primera votación fue declarada negada, pero hecha la correspondiente rectificación, resultó aprobada en definitiva.

133. En efecto, el artículo octavo se discutió por tercera vez en la Cámara de Diputados el *siete de mayo de 1940*: fue aprobado sin comentarios de ninguna especie (CD, número 13, *nueve de mayo de 1940*, pág. 14). De seguida, en cumplimiento del artículo 81 de la Constitución vigente, el Proyecto se remitió al Senado a los fines consiguientes: el artículo octavo no sufrió reforma alguna en los tres debates reglamentarios, ocurridos el *nueve de mayo de 1940* (CS, número 10, *doce de mayo de 1940*, pág. 8), el *dieciséis de mayo de 1940* (CS, número 15, *dieciocho de mayo de 1940*, págs. 8-15) y el *dieciocho de mayo de 1940* (CS, número 17, *veinte de mayo de 1940*, pág. 7). Otras reformas hechas en el Senado fueron discutidas y aprobadas por ambas Cámaras reunidas en Congreso el *veintidós de mayo de 1940* (CS, número 27, *veinticuatro de mayo de 1940*, págs. 4-5).

134. La "*Exposición de Motivos*" aparece reproducida en el Número Extraordinario, correspondiente al *veinticinco de mayo de 1940*, del Diario de debates de la Cámara de Diputados (págs. 39-54). El Proyecto fue presentado por el Ministro de Educación en la Cámara de Diputados, donde se aprobó en primera discusión el *veintinueve de abril de 1940* (CD 1940, Mes I, nr. 7, *treinta de abril de 1940*, págs. 3-4). El segundo debate se inició el *siete de mayo de 1940* (CD 1940, Mes I, Nr. 14, *diez de mayo de 1940*) y fue concluido el *dieciséis de mayo de 1940* (CD 1940, Mes II, nr. 22, *dieciocho de mayo de 1940*). La tercera discusión comenzó el *veintinueve de mayo de 1940* (CD 1940, Mes II, *treintuno de mayo de 1940*) y fue concluida el *cuatro de junio de 1940* (CD 1940, Mes II, nr. 36, *seis de junio de 1940*). Seguidamente fue enviado a la otra Cámara donde se discutió por primera vez el *seis de junio de 1940* (CS 1940, Mes III, nr. 40, *veintuno de junio de 1940*). El segundo debate en la Cámara del Senado

en la Cámara del Senado, en horas de la tarde del *ocho de julio de 1940*, el doctor PEDRO BLANCO GÁSPERI propuso reformar el artículo undécimo en los términos siguientes:

“Se reserva a los institutores venezolanos por nacimiento la enseñanza de la Historia Patria, de la Educación Cívica y de aquellas materias vinculadas a los fundamentos de la nacionalidad venezolana”.

La propuesta hecha fue aprobada sin comentarios de ninguna clase¹³⁵; y de esta manera resultó exigida la nacionalidad venezolana originaria, como requisito indispensable para ciertos institutores, en la Ley de Educación del *veinticuatro de julio de 1940*.

34. A los pocos días de promulgada la nueva Ley de Educación Nacional, en *veinte de septiembre de 1940* ocurrió ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Federal y de Casación, el ciudadano FRANCISCO MARTÍNEZ HERNANDO, natural de Burgos, España, y naturalizado venezolano, a los fines de solicitar la declaratoria de nulidad de su artículo undécimo, que no permite a los venezolanos por naturalización enseñar Historia de Venezuela¹³⁶, por considerarlo violatorio de las garantías reconoci-

se inició el *diecisiete de junio de 1940* (CS 1940, Mes II, nr. 48, *primero de julio de 1940*) y concluyó el *dos de julio de 1940* (CS 1940, Mes III, nr. 63, *dieciséis de julio de 1940*). Las reformas introducidas por el Senado fueron acogidas en la otra Cámara el *once de julio de 1940*, excepto la referente al artículo vigésimo (CD 1940, Mes III, nr. 69, *trece de julio de 1940*, págs. 11-22); y ante la insistencia del Senado el *doce de julio de 1940* (CS 1940, Mes III, nr. 73, *veintisiete de julio de 1940*), se reunieron ambas Cámaras en Congreso el *quince de julio de 1940* para resolver los puntos en controversia (CS 1940, Mes III, nr. 77, *dos de agosto de 1940*, págs. 3-21).

135. CS, Mes III, número 67, *veinte de julio de 1940*, pág. 12. Resulta cuando menos sorprendente el silencio del Diputado RÓMULO GALLEGOS al respecto, habida cuenta de sus planteamientos al discutirse el año anterior el Proyecto de Ley de Educación. (Véase antes el número 21 de este trabajo).

136. El artículo undécimo de la Ley de Educación Nacional del *veinticuatro de julio de 1940* disponía como sigue: “Se reserva a los institutores venezolanos por nacimiento, la enseñanza de la Historia Patria, de la Educación Cívica y de aquellas materias vinculadas a los fundamentos de la nacionalidad venezolana”. El precepto se mantuvo en la reforma ocurrida el *primero de agosto de 1941* (artículo 11). En términos similares, el Estatuto Provisional de Educación del *veinticinco de mayo de 1949* previno en su artículo 18: “Se reserva a los institutores venezolanos por nacimiento la enseñanza de la Geografía e Historia de Venezuela, de la Educación Cívica y de aquellas otras materias vinculadas a los fundamentos de la nacionalidad venezolana, las cuales se determinarán en los Regla-

das a los venezolanos en los ordinales 9º y 15º, y de la letra a) del numeral 18 del artículo 32 de la Constitución Nacional.

En virtud de la demanda propuesta, nuestra Suprema Corte, bajo la Ponencia del doctor ALBERTO DÍAZ, decidió el *cinco de junio de 1941* "que el artículo 11 de la Ley de Educación Nacional no colide con los ordinales ya mencionados del artículo 32 de la Constitución Nacional".

A tal efecto la Sala Político Administrativa examinó cada una de las denuncias propuestas; y sobre la pretendida colisión con el inciso noveno del artículo 32 dijo lo siguiente:

"La libertad del trabajo y las industrias, a juzgar por el contenido del propio ordinal 8º del artículo 32 de la Constitución que la garantiza, consiste en que no se concedan monopolios para el ejercicio exclusivo de ninguna industria, y el hecho de que se prohíba a determinadas personas la enseñanza de la Historia de Venezuela no constituye monopolio. Además, el ordinal 9º del citado artículo estatuye que la libertad de industria y la de trabajo no tendrán más limitaciones que las que impongan el interés público y las buenas costumbres; y dada la importancia que tiene la historia de la República, así como el respeto y veneración por los hombres que la crearon o le han dado fama y gloria, vinculados a los fundamentos de la nacionalidad venezolana, bien pudo considerarlos el Legislador de interés público, estableciendo de consiguiente limitaciones en cuanto a las personas encargadas de enseñarla"¹³⁷.

mentos respectivos"; y la Ley de Educación vigente, del *veinticinco de julio de 1955*, dispone en su artículo 77: "Se reserva a los institutores venezolanos por nacimiento la enseñanza de las asignaturas vinculadas a la nacionalidad".

137. La Constitución Nacional del *veinte de julio de 1936*, en su inciso octavo, garantizaba, en principio, a los venezolanos "la libertad del trabajo y de las industrias", con la consecuencia de que "no podrán concederse monopolios para el ejercicio exclusivo de ninguna industria"; y contenía ciertas directrices en determinadas materias. Por su parte, en el ordinal noveno se agregaba: "La libertad de industria y la de trabajo no tendrán más limitaciones que las que impongan el interés público o las buenas costumbres. El Poder Federal queda facultado para gravar ciertas especies con el objeto de crear rentas al Erario, reservarse el ejercicio de determinadas industrias para asegurar los servicios públicos y la defensa y crédito de la Nación y dictar en circunstancias extraordinarias, las medidas de orden económico que fueren necesarias para racionalizar y regular la producción, circulación y consumo de la riqueza".

De seguida la Suprema Corte descartó la alegada incompatibilidad con el inciso décimo quinto del artículo 32 en los términos siguientes:

“La libertad de enseñanza de que habla el ordinal 15º citado no puede interpretarse como derecho absoluto de enseñar cada quien lo que a bien tenga y en la forma que le plazca, sin limitaciones de ningún género, por razón de moral, patriotismo, orden o interés público... máxime cuando esa enseñanza tiene relación con el público, es decir, cuando se pretende dar en institutos educacionales públicos o privados. La enseñanza sin control, reglas o limitaciones ocasionaría inconvenientes y perjuicios diversos al público y a los particulares y tal no puede ser el espíritu y alcance del ordinal mencionado”¹³⁸.

La Sala Político-Administrativa también sostuvo:

“No se trata en el caso denunciado de juzgar a unos venezolanos por leyes especiales, ni de que éstas no ofrezcan igual protección en todo el territorio de la República”¹³⁹.

Por último, nuestro Supremo Tribunal hizo la siguiente declaratoria:

“El artículo 8º de la Ley de Naturalización dice que los venezolanos por naturalización tendrán los mismos derechos que los venezolanos por nacimiento, salvo las restricciones establecidas en la Constitución y en las leyes de la República. Al solicitar un extranjero carta de nacionalidad venezolana acepta las condiciones señaladas por la Ley en virtud de la cual la solicita; en tal virtud y en acatamiento a lo dispuesto en el citado artículo 8º de la Ley de Naturalización, no adquiere los derechos reservados en la Constitución o las leyes de la República a los venezolanos por nacimiento; y uno de

138. El inciso 15º del artículo 32 de la Constitución Nacional del *veinte de julio de 1936* disponía: “La Nación garantiza a los venezolanos: ... 15º La libertad de enseñanza. La educación moral y cívica del niño es obligatoria, y se inspirará, necesariamente, en el engrandecimiento nacional y la solidaridad humana. Habrá, por lo menos, una Escuela en toda localidad cuya población escolar no sea menor de treinta alumnos”.

139. La Constitución Nacional del *veinte de julio de 1936* declaraba en inciso 18 del artículo 32: “La Nación garantiza a los venezolanos: ... 18º La igualdad en virtud de la cual: a) Todos serán juzgados por las mismas leyes, gozarán por igual de la protección de éstas en todo el territorio de la Nación y estarán sometidos a los deberes, servicios y contribuciones, no pudiendo concederse exoneraciones de éstas sino en los casos en que la ley las permita...”

esos derechos reservados conforme a la Ley de Educación Nacional es la enseñanza de la Historia de Venezuela"¹⁴⁰.

35. La actitud del Congreso al sancionar el artículo octavo de la Ley de Naturalización del *veintinueve de mayo de 1940* y la posterior sentencia del *cinco de junio de 1941*, dictada por la Sala Político-Administrativa de la Corte Federal y de Casación, no disiparon todas las dudas acerca de la constitucionalidad de los límites impuestos por vía legislativa a los derechos correspondientes a los naturalizados en la República.

En efecto, el doctor CARLOS MORALES sostuvo la procedencia del principio de la igualdad de derechos y deberes en ambas categorías de venezolanos, con las únicas excepciones previstas por la Constitución, para llenar la laguna existente en el ordenamiento jurídico de la época acerca de la posible pérdida de la nacionalidad venezolana originaria; y al respecto hizo los siguientes comentarios:

"...si el extranjero naturalizado es un venezolano tanto como el que tiene la nacionalidad por nacimiento, sin que la Constitución establezca entre ellos distinciones y cuando ambos gozan de iguales derechos, salvo las restricciones que establezca la propia Carta Fundamental de la República y las relativas a condiciones de competencia y capacidad que exijan las Leyes para el ejercicio de determinados cargos, parece evidente que no ha podido el Legislador patrio hablar de pérdida de la nacionalidad adquirida por la adopción de otra o por el uso voluntario de la primitiva, sin presumir la misma situación de igualdad jurídica en el venezolano de nacimiento"¹⁴¹.

Semejante perspectiva no fue admitida pacíficamente; y el doctor OSCAR AGUILAR afirmó:

"...no es del todo igual el *status* de las dos especies de venezolanos, ni podrá serlo, ya que a ello se opone la naturaleza misma de las cosas: los venezolanos por naturalización son extranjeros a los cuales, por decirlo así, se les ha otorgado la nacionalidad *sub conditione*... la desigualdad a que se

140. MCFC, Año 1942, Tomo I, págs. 213-215.

141. MORALES, CARLOS. "Pérdida de la Nacionalidad Venezolana", en "Estudios Jurídicos", Caracas, 1943, pág. 23.

hace referencia estaría en cierto modo compensada, puesto que los venezolanos de origen tienen, también, mayores derechos que los venezolanos por naturalización..."¹⁴².

Poco tiempo después, el Profesor ERNESTO WOLF enjuició la constitucionalidad del artículo octavo de la Ley de Naturalización del *veintinueve de mayo de 1940*, y de los distingos en general hechos por vía legislativa respecto de los naturalizados en Venezuela; y sobre el particular dijo:

"Dice el art. 8 de la Ley de Naturalización que los naturalizados tendrán los mismos derechos que los venezolanos por nacimiento, salvo las restricciones establecidas en la Constitución y en las Leyes de la República. La Constitución reserva a los venezolanos por nacimiento la elegibilidad para las funciones de Presidente de la República (art. 98), de Ministro (art. 110), de Procurador General de la Nación (art. 117), de Juez de la Corte Federal y de Casación (art. 126) y también de miembro del Congreso Nacional (art. 57 y 61). La legislación agregó a estas numerosas restricciones de la Constitución una larga lista más: según el art. 5 de la Ley de Ministerios, los Consultores Jurídicos, los Directores, los Jefes de servicio de los Ministerios deben ser venezolanos por nacimiento; lo mismo dispone la Ley Orgánica de los Tribunales del Distrito Federal (art. 2) para los miembros de las Cortes Suprema y Superior¹⁴³, la Ley de Educación para Rector y Secretario de las Universidades (art. 78), para contentarnos con unos ejemplos. Todas estas restricciones legales de los derechos de los naturalizados, y el art. 8 de la Ley de Naturalización que las autoriza, son anticonstitucionales y deben ser consideradas como nulas. El art. 32, ord. 18, garantiza a los venezolanos, lo que quiere decir, a todos los venezolanos sin excepción, la igualdad ante la Ley. Excepciones de la igualdad para los naturalizados son solamente posibles, si ellas se expresan en la Constitución misma, según el principio de que la regla especial deroga a la regla general. Como consecuencia de la superlegalidad de la Constitución una regla especial de la legislación ordinaria no puede derogar una regla general de la Constitución"¹⁴⁴.

142. AGUILAR, OSCAR. "De la Nacionalidad. ¿Reconocen las Leyes de la República la pérdida de la nacionalidad venezolana de origen mediante la adquisición plena de otra nacionalidad?", en "Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal", Año 1943, págs. 19-20.

143. Posteriormente fue declarada la inconstitucionalidad de dicho precepto, en sentencia de la Corte Plena de la Corte Federal y de Casación del *treinta de mayo de 1947* (Véase luego el número 36 de este trabajo).

144. WOLF, ERNESTO. "Tratado de Derecho Constitucional Venezolano", Tomo I, Caracas, 1945, págs. 200.

El Profesor ERNESTO WOLF también criticó la sentencia del cinco de junio de 1941 de la Sala Político-Administrativa de la Corte Federal y de Casación; y al respecto hizo los siguientes comentarios:

“Desde la reforma de 1945 el nuevo art. 33 de la Constitución apoya nuestra tesis contraria: la igualdad exige la admisión de todos los venezolanos sin distinción para los cargos públicos. El art. 33 que se redactó para garantizar la admisión de las mujeres en los cargos públicos, está concebido así: “Todos los venezolanos, sin distinción de sexo, son aptos para el ejercicio de cargos públicos de nombramiento, siempre que no estén sujetos a interdicción ni condena penal que envuelva la inhabilitación política y dentro de las condiciones exigidas por la ley”. La Cláusula final “dentro de las condiciones exigidas por la Ley” para no dejar sin sentido el artículo, debe interpretarse como una alusión a las condiciones de aptitud, diplomas, edad u otras de carácter técnico, condiciones aplicables indistintamente a los hombres y mujeres de nacionalidad venezolana, sin distingos entre los que lo sean por nacimiento o por naturalización”¹⁴⁵.

De igual modo recordó los preceptos de las leyes de inmigración dictadas en Venezuela a lo largo del siglo XIX, atributivas en forma automática de la nacionalidad venezolana a los inmigrados tan pronto pisaran territorio de la República; y concluyó sus comentarios sobre el tema con el siguiente párrafo:

“Actualmente la nacionalidad en Venezuela no se impone a los inmigrados; pero una vez concedida, sea por beneficio de la Ley, o por resolución del Ejecutivo, los naturalizados entran en la gran familia venezolana, con los mismos derechos que los nacidos en el país y no es admisible que la legislación aumente, en detrimento de los naturalizados, la ya demasiado larga lista de restricciones que contiene la Constitución”¹⁴⁶.

36. La Corte Federal y de Casación, en Corte Plena, tuvo nueva oportunidad de pronunciarse sobre la materia con motivo de la demanda propuesta por el doctor FERNANDO AMORES

145. WOLF, op. cit., Tomo I, págs. 201-202.

146. WOLF, op. cit., Tomo I, págs. 202-203. También hace referencia a las críticas formuladas por el doctor JUSTO AROSEMENA a las restricciones establecidas constitucionalmente a los derechos de los naturalizados en la República (Véase antes el número 3 de este trabajo).

Y HERRERA: en escrito del diecisiete de enero de 1947 pidió se declarara "la nulidad del artículo 2º de la Ley Orgánica de los Tribunales del Distrito Federal de 25 de junio de 1936, reformada el 16 de julio de 1943, en cuanto dicho artículo exige que sean venezolanos por nacimiento los Ministros permanentes o accidentales, que han de componer las Cortes Suprema y Superior del Distrito Federal, porque dicho artículo colide con los preceptos contenidos en los artículos: 15, base 4ª, y 32, garantías 14 y 18, de la Constitución Nacional".

Bajo la Ponencia del doctor ALEJANDRO URBANEJA ACHELPOHL nuestra Suprema Corte, en *treinta de mayo de 1947*, declaró con lugar la demanda propuesta, "y por tanto, la nulidad del artículo 2º de la Ley Orgánica de los Tribunales del Distrito Federal de 1936, reformada el 16 de julio de 1943, en cuanto dicho ordenamiento excluye a los abogados venezolanos por naturalización del derecho de ser elegidos para desempeñar los cargos de Ministros en las Cortes Suprema y Superior del Distrito Federal"¹⁴⁷.

Respecto de la colisión con la base cuarta del artículo décimo quinto de la Constitución Nacional, según fuera reformada el *nueve de mayo de 1945*, dijo nuestra Suprema Corte:

"El artículo 2º de la Ley Orgánica de los Tribunales del Distrito Federal, reformada el 16 de julio de 1943, dispone: "Los Ministros que han de componer las Cortes Suprema y Superior, serán elegidos por el Presidente de la República, de sendas listas de once abogados venezolanos por nacimiento que formará la Corte Federal y de Casación...". Conforme al artículo 15, base 4ª, de la Constitución Nacional, "los Estados de la Unión convienen en reservar al Poder Federal,

147. MCFC, 1948, págs. 3-5. La sentencia se encuentra suscrita por los siguientes Magistrados: L. HERRERA MENDOZA (Presidente), PEDRO ARISMENDI L. (Vicepresidente), ALEJANDRO URBANEJA ACHELPOHL, LUIS I. BASTIDAS, LUIS LORETO, F. S. ANGULO ARIZA, ALONSO CALATRAVA, ANÍBAL SIERRA-ALTA TELLERÍA, FLORENCIO RAMÍREZ, C. JOLY ZÁRRAGA. Resulta interesante destacar que los Magistrados PEDRO ARISMENDI LAIRET, ALEJANDRO URBANEJA ACHELPOHL, LUIS I. BASTIDAS y ALONSO CALATRAVA habían firmado la sentencia del *cinco de junio de 1941*, que sostuvo la constitucionalidad del artículo 11 de la Ley de Educación de 1940; y que el Magistrado CARLOS JOLY ZÁRRAGA había defendido en la Cámara del Senado, el *veintuno de junio de 1939*, la constitucionalidad de los distingos establecidos por leyes especiales entre venezolanos por nacimiento y venezolanos por naturalización: aun cuando parece haber cambiado de criterio en esa misma sesión de la Cámara (Véanse antes los números 12 y 13 de este trabajo).

la legislación que regirá *en toda la República* en materia civil, mercantil, penal y de *procedimiento*". Ahora bien, el Código de Procedimiento Civil en el Título Preliminar, consagrado a las Disposiciones Fundamentales, en el art. 2º, dice, en su primera parte: "En los Tribunales de Venezuela, no podrán ocupar puestos de jueces o vocales, permanentes o accidentales, quienes no sean venezolanos". No distingue, pues esta disposición fundamental procesal entre venezolanos por nacimiento y venezolanos por naturalización. En consecuencia, una Ley Especial de aplicación local, como es la Orgánica de los Tribunales del Distrito Federal, reformada el 16 de julio de 1943, que limita el cargo de ciertos jueces solamente a los venezolanos por nacimiento, rompe con la uniformidad de la legislación procesal requerida para toda la República con desconocimiento de la mente del Constituyente que tuvo por mira al establecerla consolidar la unidad nacional con una misma legislación civil, mercantil, penal y de procedimiento; por lo que resulta que el artículo 2º de la Ley Orgánica de los Tribunales del Distrito Federal, reformado el 16 de julio de 1943, colide con el artículo 15, base 4ª, de la Constitución Nacional, y así se declara"¹⁴⁸.

En relación al segundo fundamento de la demanda de inconstitucionalidad propuesta por el doctor FERNANDO AMORES Y HERRERA declaró la Corte Plena:

"El artículo 32, garantía 14a, de la Constitución Nacional al consagrar el derecho de elegir, como el de ser elegido para el desempeño de las funciones públicas, y las condiciones que deben llenar los venezolanos para el ejercicio de tales derechos, no hace tampoco distinción entre los venezolanos por nacimiento o por naturalización, para ejercerlos. Y si bien añade: "sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y las que se derivan de las condiciones especiales de competencia o capacidad que para el ejercicio de determinados cargos requieran las leyes", no expresivas estas condiciones especiales de la cualidad de ser nacional, lo cierto es que la Constitución de la República no limita en ninguno de sus preceptos únicamente a los venezolanos por nacimiento, el cargo de la magistratura judicial, salvo el caso de los vocales de la Corte Federal y de Casación. Por tanto, el artículo 2º de la Ley Orgánica de los Tribunales del Distrito Federal, reformada el 16 de julio de 1943, al establecer que los Ministros de las Cortes Suprema y Superior, serán elegidos por el Presidente de la República de sendas listas de doce abogados *por nacimiento* (léase: venezolanos por naci-

148. MCFC, Año 1948, págs. 3-4.

miento) que formará la Corte Federal y de Casación...”, menoscaba el derecho de los venezolanos por naturalización, en manifiesta colisión con el artículo 32, garantía 14a de la Constitución Nacional, y así se declara”¹⁴⁹.

Por último, nuestra Suprema Corte declaró:

“También el artículo 32, garantía 18 de la Constitución Nacional, establece la igualdad para todos los venezolanos, esto es, la igualdad ante la Ley sin distinción entre los que lo sean por nacimiento y los que lo sean por naturalización, por lo que unos y otros pueden ser elegidos para desempeñar cargos de magistrados judiciales, salvo los de vocales de la Corte Federal y de Casación, reservados por la propia Constitución para quienes sean venezolanos por nacimiento. En consecuencia, el artículo 2º de la Ley Orgánica de los Tribunales del Distrito Federal, reformada el 16 julio de 1943, en su primera parte colide con el artículo 32 garantía 18a de la Constitución Nacional, y así se declara”¹⁵⁰.

37. En la “Exposición” de fecha junio de 1948, presentada por la Corte Suprema de Justicia al Congreso Nacional en cum-

149. MCFC, Año 1948, pág. 4. El inciso 14 del artículo 32 de la Constitución Nacional del *nueve de mayo de 1945* disponía: “La Nación garantiza a los venezolanos: ... 14. El derecho de sufragio en los términos que se expresan a continuación: a) los venezolanos varones, mayores de veintiún años que sepan leer y escribir y que no estén sujetos a interdicción ni a condena penal que envuelva inhabilitación política, son aptos para elegir y ser elegidos, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y las que deriven de las condiciones especiales de competencia o capacidad que para el ejercicio de determinados cargos requieran las leyes. b) las mujeres venezolanas que reúnan las condiciones que se requieren para el ejercicio del sufragio, según el aparte que antecede, gozan del derecho de sufragio, activo y pasivo para la formación de los Concejos Municipales”. Dicho inciso debe estimarse derogado por el ordinal primero del artículo primero del Decreto número 217 dictado por la Junta Revolucionaria de Gobierno el *quince de marzo de 1946*, que disponía: “Se garantiza a los venezolanos los siguientes derechos: 1º El derecho de sufragio para todos los venezolanos mayores de dieciocho años, con las solas excepciones establecidas en el Estatuto Electoral y, en consecuencia, puede formar parte de los partidos o asociaciones políticas y tienen derecho, sin distinción de sexo, al ejercicio de cargos públicos, salvo que por disposiciones especiales se reclamen condiciones o cualidades particulares”. Resulta verdaderamente sorprendente que la Suprema Corte no hubiera efectuado el control con base en este último precepto.

150. MCFC, Año 1948, págs. 4-5. La garantía de la igualdad proclamada para todos los venezolanos por el inciso 18 del artículo 32 de la Constitución Nacional del *nueve de mayo de 1945* no aparece reproducido en el Decreto número 217 del *quince de marzo de 1946* dictado por la Junta Revolucionaria de Gobierno, contenido de los derechos garantizados a los venezolanos.

plimiento del artículo 222 de la Constitución¹⁵¹, se limitó al siguiente informe sobre el particular:

"c) En sentencia de mayo 30 de 1947, fue anulado, por inconstitucional, el artículo 2º de la Ley Orgánica de los Tribunales del Distrito Federal, dictada por el Congreso en sus sesiones de 1936 y reformada en 1943; por cuanto excluía a los abogados venezolanos por naturalización, de la Judicatura, aún accidental, en las Corte Suprema y Superior. Fúndase esta nulidad, entre otras razones, en que la condición jurídica de los naturalizados en Venezuela (y aún la de los extranjeros) no puede depender, desde cualquier punto de vista, de ninguna ley de aplicación estrictamente local: sus derechos y deberes sólo pueden estar regidos por la Constitución Nacional y por los Códigos y Leyes aplicables unitariamente en toda la República"¹⁵².

Bajo el rubro "otras razones" se hizo referencia al derecho de sufragio activo y pasivo, y a la igualdad ante la Ley garantizados por vía constitucional a los venezolanos sin distinguir entre venezolanos por nacimiento y venezolanos por naturalización. Sin embargo, nada se dijo acerca de la actitud asumida en la Constitución Nacional del cinco de julio de 1947, cuyo artículo vigésimo segundo expresamente permitía el establecimiento de restricciones por el Legislador ordinario; y tampoco se mencionó la derogatoria hecha por el inciso primero del artículo primero del Decreto de la Junta Revolucionaria de Gobierno del quince de marzo de 1946 del párrafo 14 del artículo 32 de la Constitución Nacional del nueve de mayo de 1945.

38. La condición jurídica de los venezolanos por naturalización fue regulada expresamente en el Proyecto de Carta Fundamental preparado por la Comisión elegida el veintiséis de diciembre de 1946 por la Asamblea Nacional Constituyente de los Estados Unidos de Venezuela¹⁵³; y en el Capítulo Primero ("De los venezolanos") del Título Segundo ("De los Ha-

151. El artículo 222 de la Constitución Nacional del cinco de julio de 1947 disponía: "La Corte Suprema de Justicia presentará cada año al Congreso Nacional una memoria contentiva de sus trabajos e indicará las reformas que a su juicio conviniera introducir en la legislación".

152. MCFC, Año 1948, "Exposición".

153. Véase al respecto: PARRA ARANGUREN, GONZALO. "La Nacionalidad Venezolana Originaria", Tomo II, 1964, págs. 399-408.

bitantes de la República y de sus Deberes y Derechos") fueron incluidos los artículos décimo quinto y décimo sexto con el tenor siguiente:

"Artículo 15.—Los que obtengan su nacionalización por beneficio de la Ley, y los naturalizados propiamente dichos, no pueden ejercer cargos públicos sino después de transcurridos tres años desde la publicación respectiva en la *Gaceta Oficial*.
Artículo 16.—Los extranjeros naturalizados gozarán de los mismos derechos políticos de los venezolanos por nacimiento; podrán ser elegidos o nombrados para el desempeño de funciones públicas, hechas las excepciones señaladas por la Ley"¹⁵⁴.

Los artículos transcritos no fueron objeto de comentario alguno con motivo de la primera discusión del Proyecto en doce de febrero de 1947¹⁵⁵; pero al considerarse por segunda vez, el veinticuatro de febrero de 1947, el doctor AQUILES ORÁA hizo valer los siguientes conceptos:

"En mi opinión, esta materia de la nacionalidad, de la naturalización, es una de las materias más delicadas que ha sido puesta a la consideración de la Asamblea Nacional Constituyente. Digo que es una materia muy delicada, muy importante, por cuanto de la aplicación de estas normas se derivan gran cantidad de problemas en el escenario internacional, y es necesario, ciudadanos Representantes, que al legislar en torno a una materia compleja y delicada como ésta procedamos con la mayor rectitud, con una visión muy clara de todos los problemas que puedan surgir en la aplicación de estas normas".

Sentados los anteriores presupuestos, el doctor AQUILES ORÁA agregó:

"En mi opinión, el artículo 15 que está actualmente en consideración sobra por completo en el Proyecto, por cuanto este artículo presenta flagrante contradicción con el artículo 16 del mismo Proyecto. En tal virtud yo me voy a pronunciar, y así lo pido a los distinguidos colegas, que eliminemos radicalmente este artículo, no solamente por las fricciones, por

154. DD 1947, Mes II, nr. 18, primero de febrero de 1947, pág. 26. El Proyecto fue presentado, leído y admitido por la Asamblea Nacional Constituyente el día treinta de enero de 1947.

155. DD 1947, Mes II, Número 27, veinte de febrero de 1947, págs. 4-6.

los rozamientos, por el antagonismo chocante que tiene con el artículo 16 del Proyecto, sino también porque tiene un aspecto y un contenido verdaderamente odioso”.

El doctor AQUILES ORÁA fundamentó su propuesta así:

“Nuestra Constitución aparecería muy por debajo de las otras legislaciones del mundo si apoyáramos o aprobáramos un artículo de esta naturaleza. Exige el artículo 15 del Proyecto como requisito, como condición indispensable para el ejercicio de cargos públicos en el país, la residencia después de la naturalización de un plazo de tres años. En la legislación francesa, en la legislación del Brasil y en la legislación de la Argentina, que son sumamente liberal (es) en esta materia, se permite a los extranjeros el ejercicio de cargos públicos, y en la legislación argentina que reclama como requisito para el establecimiento de la naturalización, tener 18 años y una residencia de dos años en el país, elimina por completo el requisito de la permanencia de los años cuando el extranjero ha ejercido en beneficio de la República un cargo público o cuando ha prestado servicios en el Ejército o la Marina. Igual cosa sucede con la legislación del Brasil, que limita el período de 10 años de residencia, cuando el extranjero ha ejercido en beneficio de la República una representación diplomática. Nuestra legislación en esta materia no es lo suficientemente liberal y así contemplamos, por ejemplo, como en la legislación de los Estados Unidos para ser Presidente de la República o Representante, se necesita no solamente como en la legislación venezolana, ser venezolano por nacimiento, sino que después de pasados siete años de la naturalización pueden ejercerse estos altos destinos. Igual cosa sucede en otras legislaciones avanzadas del mundo”.

Con vista de las consideraciones anteriores el doctor AQUILES ORÁA concluyó:

“En tal virtud, Ciudadano Presidente y Honorables Representantes, yo me voy a pronunciar categóricamente por la eliminación del artículo 15 y propongo entonces la redacción del artículo 16, que vendría a ser el artículo 15, en la forma siguiente: “Artículo 16.—Los extranjeros naturalizados gozarán de los mismos derechos políticos de los venezolanos por nacimiento, salvo las restricciones señaladas por la Ley”¹⁵⁶.

156. DD 1947, Mes III, Número 30, *veintiocho de febrero de 1947*, págs. 9-10. El doctor AQUILES ORÁA concluyó sus palabras así: “Ya sabemos, pues, que el mismo Proyecto Constitucional, al establecer las condiciones que se requieren para ser Presidente de la República o Representante al Congreso

De seguida el doctor ELBANO PROVENZALI HERRERA hizo un planteamiento previo:

“Para apoyar la proposición de Oráa y para invitarlo a que convenga en discutir el artículo que él propone, que también debía eliminarse de este Capítulo, en la oportunidad en que lógicamente debe ser considerado, o sea, cuando se trate “De los Derechos y Deberes de los Habitantes de la República”. El Capítulo I de este Título se refiere únicamente a la nacionalidad. El Capítulo II se refiere a “Los Derechos y Deberes de los Habitantes de la República”, tanto venezolanos como extranjeros. Es en ese segundo Capítulo, por consiguiente, en donde debe considerarse la materia que actualmente está en discusión”¹⁵⁷.

En el mismo sentido se pronunció el Presidente de la Asamblea Nacional Constituyente, doctor ANDRÉS ELOY BLANCO, y el proponente, doctor AQUILES ORÁA, estuvo de acuerdo con la sugerencia hecha. Por tanto, sólo fue sometida a consideración de la Asamblea la proposición tendiente a eliminar el artículo décimo quinto del Proyecto; y resultó aprobada¹⁵⁸.

El mismo día, *veinticuatro de febrero de 1947*, al considerarse el Capítulo Segundo del Título Segundo fue sometido a la Asamblea, bajo el número 23, el artículo propuesto por el doctor AQUILES ORÁA: el doctor JOSÉ MANUEL SISO MARTÍNEZ sugirió que en vez de “extranjeros naturalizados” se dijera: “*Los venezolanos por naturalización*”; y en tales términos resultó aprobado¹⁵⁹.

La Asamblea Nacional Constituyente designó el *veintidós de mayo de 1947* una Comisión, integrada por los doctores LUIS AUGUSTO DUBUC, CÉSAR MORALES CARRERO y JUAN BAUTISTA FUENMAYOR, con el objeto de revisar el Capítulo Segundo del Título Segundo para la Tercera Discusión; y en su Informe del *vein-*

Nacional, reclama como condición *sine qua non* ser venezolano por nacimiento. Allí, pues, estarían precisadas en otros aspectos, las disposiciones legales respectivas así como las restricciones del caso. Por tal motivo, pues, yo propongo sencillamente que el artículo 16, que pasaría a ser el 15, quede redactado en la forma que ya he manifestado”.

157. DD 1947, Mes III, Número 30, *veintiocho de febrero de 1947*, pág. 10.

158. DD 1947, Mes III, Número 30, *veintiocho de febrero de 1947*, pág. 10.

159. DD 1947, Mes III, Número 30, *veintiocho de febrero de 1947*, pág. 17.

titrés de mayo de 1947 se lee sobre el particular: "Artículo 22. Igual al Proyecto"¹⁶⁰.

Al discutirse por tercera vez el artículo vigésimo segundo del Proyecto, el *veintiséis de mayo de 1947*, el doctor MARTÍN PÉREZ GUEVARA hizo uso de la palabra para hacer valer los siguientes conceptos:

"No estoy de acuerdo con este artículo por las razones que voy a exponer de seguidas. Si nosotros aceptamos a un extranjero como venezolano en virtud de la naturalización, es lógico que en la misma Constitución, al igual que a los venezolanos por nacimiento, les garanticemos todos los derechos políticos y que tales derechos no estén sujetos a la contingencia de que un legislador llegue a restringirlos hasta hacerlos nugatorios. Precisamente, en este mismo hemiciclo, cuando estuve en la Cámara de Diputados, en diferentes ocasiones me vi obligado a hacer objeciones a algunas disposiciones que tenían por objeto, precisamente, restringir o disminuir los derechos que la Constitución garantizaba a los venezolanos por naturalización. Recuerdo en este instante el artículo 5º de la actual Ley de Ministerios que hace obligatorio la condición de venezolano por nacimiento, aún para desempeñar cargos secundarios en los Ministerios del Despacho Ejecutivo. A mi juicio, es la Constitución la que determina cuáles son los derechos políticos de los venezolanos por naturalización, y es por ello, que por ejemplo, cuando nos referimos a las condiciones que requieran el Presidente de la República, los miembros de la Corte Federal y de Casación, los Gobernadores en los Estados, etc., etc., exigimos la condición de venezolano por nacimiento. En cambio, en el artículo relativo a las condiciones requeridas para ser Diputado se establece concretamente, que los venezolanos por naturalización podrán formar parte de la Cámara de Diputados, y también de la Cámara del Senado, desde luego, una vez que hayan transcurrido ocho años a contar de la fecha de su naturalización".

El doctor MARTÍN PÉREZ GUEVARA concluyó:

"Me parece peligroso el dejar al albur de reformas legales los derechos políticos que les concedemos en la Constitución a los venezolanos por naturalización, y por eso, me permito sugerir, muy cordialmente, a todos los compañeros de Cámara,

160. DD 1947, Mes VI, Número 65, *veintiocho de mayo de 1947*, págs. 26-27. El doctor GUSTAVO MACHADO suscribió el Informe en representación del doctor JUAN B. FUENMAYOR.

la conveniencia de suprimir esta disposición del texto constitucional"¹⁶¹.

La anterior propuesta fue contradicha por el doctor CÉSAR MORALES CARRERO en los términos siguientes:

"La Comisión al estudiar el artículo que está en discusión consideró necesario dejarlo incluido en el texto constitucional, además de las determinaciones que en artículos posteriores se hacen para señalar los casos en que los naturalizados pueden ejercer determinados cargos, porque consideró que pueden ocurrir circunstancias en las cuales sea necesario establecer normas especiales respecto a los derechos políticos de los naturalizados, y no existiendo en la Constitución una disposición general que diera esa elasticidad y esa posibilidad, quedaría entonces Venezuela en condiciones de que (léase: no) podría establecer en ninguna ley determinadas condiciones para el ejercicio de determinados cargos cuando se tratara de naturalizados en Venezuela; por esa razón, por considerar que es una disposición general que en nada contradice las demás disposiciones adelante estampadas respecto a los naturalizados y sí abre camino para alguna posible legislación necesaria sobre esa materia, la Comisión mantuvo el criterio de que se sostuviera el artículo del proyecto"¹⁶².

Sometida a consideración de la Asamblea Nacional Constituyente resultó negada la propuesta del doctor MARTÍN PÉREZ GUEVARA; y, en consecuencia, la Constitución Nacional del cinco de julio de 1947 dispuso en su artículo 22:

"Los venezolanos por naturalización gozarán de los mismos derechos políticos que los venezolanos por nacimiento, salvo las restricciones señaladas por la Ley".

39. La derogatoria de la Constitución del cinco de julio de 1947 por el movimiento revolucionario del veinticuatro de noviembre de 1948 no trajo consigo ningún cambio en la condición jurídica de los naturalizados en Venezuela¹⁶³. En efecto, la

161. DD 1947, Mes VI, Número 65, *veintiocho de mayo de 1947*, pág. 33.

162. DD 147, Mes VI, número 65, *veintiocho de mayo de 1947*, pág. 33.

163. En el "Acta de Constitución del Gobierno Provisorio de los Estados Unidos de Venezuela en 24 de noviembre de 1948" se lee al respecto: "...Para todas las cuestiones de orden constitucional recibirá aplicación la Constitución Nacional promulgada el 20 de julio de 1936, reformada el 5 de mayo de 1945, sin perjuicio de que la Junta dé acatamiento a aquellas disposi-

posibilidad de establecer diferencias entre venezolanos por nacimiento y venezolanos por naturalización se encontraba también expresamente autorizada por el artículo octavo de la Ley del veintinueve de mayo de 1940 que prolongó su eficacia hasta el dieciocho de julio de 1955, cuando fue promulgada la Ley de Naturalización vigente; y durante ese lapso de tiempo no parece haberse planteado controversia alguna acerca de la constitucionalidad de dicho precepto ni los Poderes Públicos tuvieron escrúpulos en aceptar como válidos los distingos hechos por vía legislativa.

40. El *dieciocho de julio de 1955* fue derogado formalmente el artículo octavo de la Ley de Naturalización del veintinueve de mayo de 1940; pero semejante acontecimiento no puede interpretarse como la expresión de un deseo de suprimir la facultad hasta entonces reconocida al Congreso ordinario de limitar, cuando lo considerara conveniente, los derechos y deberes de los naturalizados en Venezuela. En efecto, según se desprende de la correspondiente "*Exposición de Motivos*", el proyecto de la nueva Ley sólo pretendió establecer las

ciones de carácter progresista de la Constitución Nacional promulgada el 5 de julio de 1947, que las Fuerzas Armadas han prometido respetar en su citado manifiesto, y de dictar todas aquellas medidas que aconseje o exija el interés nacional, inclusive las referentes a la nueva organización de las ramas del Poder Público. Se mantiene el ordenamiento legal de la República en cuanto no resulte contrario a lo dispuesto en la presente acta...". La declaratoria de vigencia de las "disposiciones de carácter progresista de la Constitución Nacional promulgada el 5 de julio de 1947" constituye una fuente cierta de equívocos: la Consultoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores en dictamen nr. 78 del *veintidós de abril de 1949* sostuvo: "Pensamos que, dados los términos del Acta Constitutiva de la Junta Militar de Gobierno, en materia de nacionalidad está en vigor la Constitución de 1947, porque, en nuestro concepto, constituye un progreso sobre la anterior"; punto de vista reiterado en el Informe del *veintiuno de septiembre de 1949*, donde se agregó: "Empero, el juicio definitivo acerca de cuáles son las disposiciones progresistas de la Constitución de 1947 sólo corresponde a la Junta Militar de Gobierno, la cual hasta ahora no se ha explicado sobre el particular". Sin embargo, al poco tiempo fue sostenido en el Informe del *siete de septiembre de 1950*: "El artículo 17 de la Constitución de 1947 citado por el señor Cónsul, no se encuentra en vigencia, en virtud de las disposiciones del Acta Constitutiva de la Junta Militar de Gobierno". Esta última línea de conducta fue ratificada posteriormente según se desprende de los dictámenes del *veinte de diciembre de 1951* y *veinte de mayo de 1952*. Como una etapa de transición puede mencionarse el Informe del *treintiuno de marzo de 1950* donde el asunto es examinado en primer término a la luz de la Constitución de 1947, pero también, en forma subsidiaria, de acuerdo con la Carta Fundamental de 1936 reformada en 1945.

normas sustantivas básicas para dejar al Reglamento "las cuestiones de detalle"¹⁶⁴; y con este propósito en mientes, muy bien pudo haberse estimado innecesario reproducir un principio de aparente aceptación general.

De esta manera, a partir de la Ley de Naturalización de 1955 quedó sin respuesta directa la pregunta acerca de los derechos y deberes de los naturalizados en Venezuela; y por cuanto la Carta Fundamental del quince de abril de 1953 tampoco dispuso en forma expresa sobre el particular, el silencio de nuestro ordenamiento jurídico parece haber sido superado por los órganos del Poder Público gracias al principio de la equiparación entre ambas clases de venezolanos, aun cuando sometido a los posibles límites que estableciera en cada caso concreto el Legislador ordinario.

41. La anterior conclusión encuentra sólido fundamento en el análisis de la actuación del Congreso de la República en la época subsiguiente: a los pocos días de sancionada la nueva Ley de Naturalización no tuvo ningún reparo en restringir a los venezolanos por nacimiento "la enseñanza de las materias vinculadas a la nacionalidad" (artículo 77 de la Ley de Educación del *veinticinco de julio de 1955*); y ningún cambio se produjo en esa generalizada actitud a pesar del triunfo del movimiento revolucionario del *veintitrés de enero de 1958*: basta recordar, entre otros ejemplos, la Ley de Universidades sancionada el *cinco de diciembre de 1958* por la Junta de Gobierno, que exigió la nacionalidad venezolana originaria para desempeñar los cargos de Rector, Vice-rector y Secretario, en sus artículos 27 y 28¹⁶⁵.

164. El proyecto de Ley constaba de diez artículos; y en el párrafo final de la "Exposición de Motivos" se lee: "En conclusión, el proyecto presentado contiene las disposiciones fundamentales que, en buena técnica legislativa, son propias de una ley de tan singular trascendencia. Las cuestiones de detalle, tales como el procedimiento y otras similares, quedan reservadas al Reglamento, el cual, sin alterar el espíritu, propósito y razón de la Ley, habrá de ser lo suficientemente minucioso para que ésta tenga la agilidad y eficacia necesaria en una materia tan importante para el momento actual, caracterizado por el desarrollo económico del país y el incremento de su población" (CD 1955, Mes II, Número 8, *treinta de mayo de 1955*, págs. 2-3).

165. El Legislador no parece haber tenido ideas claras y constantes acerca de cuándo debía de excluirse a los naturalizados en Venezuela del ejercicio de alguna función pública; y sus veleidades resultan patentes respecto del requisito de la nacionalidad venezolana por nacimiento exigida para desempeñar los cargos de Rector, Vice-rector y Secretario de la Univer-

42. La validez de los distingos entre venezolanos por nacimiento y naturalizados en Venezuela más allá de las restricciones establecidas en nuestra Carta Fundamental parece también haber sido aceptada sin dificultades por la práctica administrativa del Ministerio de Relaciones Interiores. En efecto, el Despacho permanentemente debió enfrentarse al silencio de la Ley de Naturalización, cuyos escasos artículos refirieron numerosas materias al Reglamento que sólo se promulgó el *once de junio de 1974*¹⁶⁶; y de esta manera las lagunas fueron superadas en la práctica con los preceptos de la Ley del veintinueve de mayo de 1940, dentro de los cuales quedaba comprendido el artículo octavo, consagratorio de la facultad legislativa para restringir la condición jurídica de los naturalizados en la República.

Semejante conducta fue reconocida como vigente por la Consultoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores en Informe del *cinco de noviembre de 1959* cuando afirmó:

“La situación actual es, por tanto, oscura legalmente. Se sigue aplicando parcialmente el viejo Reglamento de la Ley

sidad. A tal efecto basta recordar nuestro último período histórico: el artículo 16 del Estatuto Orgánico de las Universidades Nacionales del *veintiocho de septiembre de 1946* se limitaba a requerir la nacionalidad venezolana; y tal régimen se mantuvo luego del movimiento revolucionario del *veinticuatro de noviembre de 1948* por mandato del Decreto número 25 del *veintitrés de diciembre de 1948*. Al poco tiempo, la Ley de Universidades Nacionales del *veintitrés de julio de 1953* exigió la nacionalidad venezolana por nacimiento para el desempeño de tales funciones (artículo 3°); a los dos años, la Ley de Universidades del *dos de agosto de 1955* sólo consideró necesaria la nacionalidad venezolana (artículo cuarto); y el requisito de la nacionalidad venezolana originaria fue nuevamente impuesto por la Ley de Universidades del *cinco de diciembre de 1958*. Semejantes cambios de perspectivas en tan breve lapso, sin explicación de ninguna especie, resultan verdaderamente ininteligibles.

166. Al respecto se lee en un Dictamen de la Consultoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Interiores del *primero de julio de 1958*: “La Ley de Naturalización no tiene el Reglamento correspondiente. Existe un proyecto de tal, surgido de la Dirección de Extranjeros, que pasó a este Despacho y en donde en su Consultoría sufrió ciertas reformas. Posteriormente el Secretario que fue de la Presidencia de la República en el régimen existente hasta el 23 de enero hizo otras reformas, de las cuales nada se conoce en esta Consultoría”. Por su parte, en el Informe del *cinco de noviembre de 1959* de la Consultoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores se lee el siguiente párrafo: “Existe en los Archivos un Proyecto de Reglamento de la Ley de Naturalización vigente, que el Ministerio de Relaciones Exteriores bloqueó, en parte por el silencio y en parte por acción efectiva. El Reglamento no llegó a prosperar”.

de 1940, en cuanto no sea contradictorio con la Ley de 1955. Las dificultades que surgen son numerosas”.

Idéntico reconocimiento fue hecho por la Consultoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Interiores, según lo comprueba, entre otros, el dictamen del *quince de mayo de 1961* con el objeto de responder los planteamientos de la Dirección de Extranjeros con motivo de la entrada en vigencia de la Constitución de 1961; quien categóricamente sostuvo:

“En términos generales se aplicarán las disposiciones de la Ley de Naturalización de 18 de julio de 1955 y en la materia en que ésta no legisle, se aplicarán las previsiones de la Ley de Naturalización del 29 de mayo de 1940”.

43. Particularmente característica respecto de la posibilidad de restringir por vía legislativa los derechos de los naturalizados en Venezuela fue la actitud de la Junta de Gobierno en sus relaciones con la Santa Sede: el primero de septiembre de 1958, bajo la Presidencia del Contralmirante WOLFGANG LARRAZÁBAL UGUETO, decidió iniciar las negociaciones “para un acuerdo bilateral, según los preceptos del Derecho Internacional, con el objeto de regular las relaciones entre la Iglesia y el Estado venezolano”. En efecto, el Gobierno Nacional consideró oportuno llegar a un entendimiento para perfeccionar las relaciones entre el Estado Venezolano y la Santa Sede, y con tal propósito se elaboraron y estudiaron varios proyectos¹⁶⁷.

Sin embargo, ningún resultado positivo se obtuvo en esta oportunidad; y la autorizada voz de Su Eminencia José HUMBERTO CARDENAL QUINTERO nos hace el siguiente recordatorio:

“En los primeros días de 1959, corrió el rumor de que el doctor Edgar Sanabria, Presidente de la Junta de Gobierno¹⁶⁸, había llegado ya a un acuerdo con el Nuncio Rafael Forni:

167. LA 1965, “Exposición”, págs. CVIII-CIX. Ninguna explicación suministra el Canciller, doctor IGNACIO IRIBARREN BORGES, al Congreso de la República acerca de los motivos por los cuales la iniciativa no culminó felizmente.

168. El doctor EDGAR SANABRIA fue nombrado Presidente de la Junta de Gobierno el *catorce de noviembre de 1958*, debido a la dimisión del Contralmirante WOLFGANG LARRAZÁBAL UGUETO “en vista de que ha sido postulado como candidato a la Presidencia de la República en las próximas elecciones” (“Gaceta Oficial”, Número 25.812, *catorce de noviembre de 1958*).

la prensa dio la noticia de que, planteado el asunto en sesión de gabinete, habían votado en contra los Ministros Rafael Pizani y Raúl Valera. Sin embargo, la negociación había encallado en un punto, a saber, el de la nacionalidad de los Obispos residenciales, pues el Gobierno proponía que fueran "ciudadanos venezolanos por nacimiento", cláusula que no aceptaba la Silla Apostólica¹⁶⁹.

A los fines de superar el obstáculo fue enviado a Roma el señor Doctor JOSÉ RAFAEL PULIDO MÉNDEZ, Obispo de Maracaibo; y gracias a sus gestiones, Su Santidad El Papa, Juan XXIII, le hizo saber en carta del *nueve de febrero de 1959*:

"Respecto a la petición concreta que se Nos ha formulado, significamos a Vuestra Excelencia que de buen grado estamos dispuesto a conceder el que los Arzobispos y Obispos Residenciales, así como sus Coadjutores con derecho a sucesión, sean escogidos en Venezuela de entre los eclesiásticos que tengan la ciudadanía del País. Como es conocido, a ningún Estado hizo la Sede Apostólica concesiones mayores en esta materia y no vemos cómo podríamos ahora otorgarlas tratándose en un punto tan delicado y de importancia tan especial, aunque no fuera más que por el motivo de que las mismas concesiones no podrían ser después razonablemente negadas a otras Naciones... Queremos asegurar a Vuestra Excelencia que es norma constante de esta Sede Apostólica, siempre que lo permita el número suficiente de sacerdotes nativos y la presencia entre ellos de candidatos idóneos para la dignidad episcopal, dar a los mismos la preferencia al proveer las Diócesis de la respectiva Nación..."

La formal garantía escrita de Su Santidad Juan XXIII no logró entonces superar las dificultades existentes; y al respecto informa el CARDENAL QUINTERO:

"Cuando Monseñor Pulido Méndez regresó de Roma con esta carta, estaba ya en vísperas de tomar posesión de la Presidencia de la República Don Rómulo Betancourt, elegido en los comicios del 7 de diciembre del año anterior. Quizás a causa de esta circunstancia el Acuerdo del doctor Sanabria con el Nuncio Forni se quedó en simple proyecto"¹⁷⁰.

169. CARDENAL QUINTERO, JOSÉ HUMBERTO. "El Convenio con la Santa Sede (Recuerdos)", Caracas, 1976, pág. 77.

170. CARDENAL QUINTERO, op. cit., pág. 78.

De esta manera, la exigencia de la nacionalidad venezolana por nacimiento y la consiguiente limitación de los derechos de naturalizados en Venezuela, impuesta por el Gobierno de la República a pesar de exceder los distingos establecidos por la Constitución, hizo fracasar el perfeccionamiento de un acuerdo casi logrado con la Santa Sede para regularizar las relaciones entre la Iglesia y el Estado venezolano.

44. Actitud similar parece también haber inspirado la jurisprudencia de nuestro Supremo Tribunal, aun cuando la conclusión sólo puede establecerse por vía indirecta. En efecto, la extinguida Corte Federal utilizó el principio de la igualdad de derechos entre venezolanos por nacimiento y naturalizados en Venezuela para interpretar el artículo cuarto del Convenio de Extradición y de Asistencia Judicial en Materia Penal suscrito con Italia el *veintitrés de agosto de 1930*, según el cual "las Altas Partes contratantes no concederán la extradición de sus propios ciudadanos"¹⁷¹; y sobre el particular fue dicho el *veinte de mayo de 1959* bajo la Ponencia del doctor JOAQUÍN GABALDÓN MÁRQUEZ:

"No distinguiendo nuestra Ley sustantiva ni tampoco el Tratado entre Venezuela e Italia entre los venezolanos por nacimiento y los venezolanos por naturalización, y habiendo sido concedida al encausado la nacionalidad venezolana, en principio impediría esta circunstancia la concesión de la extradición"¹⁷².

Nada dijo la Corte acerca de la validez de los distingos hechos por el Legislador ordinario entre venezolanos por nacimiento y naturalizados en Venezuela; más aún, en el caso concreto motivo de la decisión, nuestro Supremo Tribunal parece haber admitido como posible la diferencia en el tratamiento de ambas clases de venezolanos, al declarar procedente la extradición del naturalizado cuando el delito ha sido cometido antes del otorgamiento de la respectiva carta de naturaleza¹⁷³.

171. La aprobación legislativa tuvo lugar el *veintitrés de junio de 1931*. El Convenio fue ratificado por el Ejecutivo el *veintitrés de diciembre de 1931* y el Canje de Ratificaciones tuvo lugar en Roma el *cuatro de marzo de 1932*.

172. "*Gaceta Forense*", Segunda Etapa, Tomo XXIV, Volumen I, pág. 183.

173. La extinguida Corte Federal dijo sobre el particular: "Pero conviene destacar el hecho de que la expedición de la carta de nacionalización fue muy posterior a la apertura en Venezuela del juicio de extradición. En

45. La cuestión relativa a los derechos y deberes de los naturalizados en Venezuela pudo haber sido resuelta en términos generales por el Congreso electo en los comicios de 1958 cuando sancionó la Constitución del *veintitrés de enero de 1961*, vigente en la actualidad. Sin embargo, no lo hizo a pesar de que la Comisión Bicameral de Reforma Constitucional dispuso tomar como base de los trabajos la Constitución de 1947¹⁷⁴.

Un planteamiento parcial del asunto fue hecho por los doctores GONZALO PARRA ARANGUREN y JOAQUÍN SÁNCHEZ COVISA con motivo de la invitación para exponer sus ideas respecto de la

efecto, la carta de naturalización venezolana fue expedida en 25 de junio de 1958 y la solicitud de extradición fue hecha ante la Corte Federal el 27 de noviembre de 1957, o sea, nueve meses antes. Ahora bien, la vigente Ley de Naturalización al tratar en el Capítulo 3º sobre la revocación de la naturalización, señala, entre otros casos, el de que ésta se haya obtenido "con el fin de sustraerse a determinados efectos de una legislación", y cuando la adquiriera en "fraude de la Ley". Asimismo los Tratados suscritos entre Venezuela y otros países, entre ellos los Tratados con España y Bolivia, señalan que no serán considerados como ciudadanos de los respectivos países los extranjeros naturalizados en el otro si el delito hubiere sido cometido con anterioridad a la fecha de naturalización. En el caso de Manzoni Bergonzi la comisión de los delitos fue en los años de 1955 y 1956, o sea, tres años y dos años antes de la fecha de la naturalización. Y aun cuando en el Tratado con Italia no se establece una disposición semejante, cabe aplicarla por analogía, en virtud de los principios del Derecho Internacional". La Corte Suprema abandonó la anterior perspectiva sobre la base de argumentos con mucha apariencia externa; así lo hizo el cuatro de marzo de 1965, siendo Ponente el doctor JOSÉ GABRIEL SARMIENTO NÚÑEZ (Véase luego el número 59 de este trabajo).

174. Acta Número 2, *veintitrés de febrero de 1959* ("La Constitución de 1961 y la Evolución Constitucional de Venezuela. Actas de la Comisión Redactora del Proyecto", Tomo I, Volumen I, Caracas, 1971, pág. 5). La necesidad de la reforma constitucional fue planteada simultáneamente por los doctores RAÚL LEONI, Presidente del Senado, y RAFAEL CALDERA, Presidente de la Cámara de Diputados, en el propio acto de su respectiva instalación, ocurrida el *diecinueve de enero de 1959* (CS 1959, Mes I, Nr. 1, pág. 8; CD 1959, Mes I, Nr. 1, pág. 10). A propuesta del doctor ELBANO PROVENZALI HEREDIA, formulada el *veintiocho de enero de 1959*, fue elegida "una Comisión Especial encargada de redactar un Proyecto de Constitución de la República para sustituir el ordenamiento constitucional existente", integrada por los Senadores, doctores RAÚL LEONI, LUIS BELIRÁN PRIETO FIGUEROA, LORENZO FERNÁNDEZ, LUIS HERNÁNDEZ SOLÍS, JESÚS FARÍA, ELBANO PROVENZALI HEREDIA, AMBROSIO OROPEZA, RAMÓN ESCOVAR SALOM, MARTÍN PÉREZ GUEVARA, CARLOS FERRER POBEDA y ARTURO USLAR PIETRI (CS 1959, Mes I, Nr. 6, págs. 53, 58-59). Una proposición similar fue hecha el mismo *veintiocho de enero de 1959* en la Cámara de Diputados por el doctor GODOFREDO GONZÁLEZ (CD 1959, Mes I, Nr. 7, págs. 103-116) y al día siguiente de sesiones, *treinta de enero de 1959*, resultaron designados para integrar la respectiva Comisión los diputados RAFAEL CALDERA, JÓVITO VILLALBA, GONZALO BARRIOS, GUSTAVO MACHADO, OCTAVIO LEPAGE, GODOFREDO GONZÁLEZ, ENRIQUE BETANCOURT Y GALÍNDEZ, GUILLERMO GARCÍA PONCE, GERMÁN BRICEÑO FERRIGNI, ELPIDIO LA RIVA MATA y ORLANDO TOVAR (CD 1959, Mes I, Nr. 8, pág. 138).

Ponencia presentada por el doctor GONZALO BARRIOS sobre el Título "Nacionalidad"¹⁷⁵: según informes aparecidos en la prensa diaria de Caracas, el *veintidós de abril de 1959* "los doctores PARRA ARANGUREN y SÁNCHEZ COVISA se pronunciaron también porque sean creadas mayores trabas a los extranjeros para que opten a la ciudadanía venezolana y, al mismo tiempo, que les sea concedido mayor número de derechos a quienes la optaren (léase: obtuvieren)"¹⁷⁶.

En esa oportunidad el Senador ARTURO USLAR PIETRI sostuvo "que se debía evitar que hubiese esa especie de venezolanos de segundo grado, tal como venían a ser los nacionalizados. Es más, dijo que quienes obtuvieran la nacionalidad venezolana deberían tener derecho a desempeñar cualquier carpo público, por alto que pareciese, aparte naturalmente de la Presidencia de la República o algún Ministerio, etc."

De igual modo hizo uso de la palabra el Diputado RAFAEL CALDERA RODRÍGUEZ, quien "indicó que, en efecto, la carta de nacionalidad debería dar derechos reales, más amplios a quienes la obtuvieren. Indicó, sí, que estos derechos tendrían en todo caso que ser escalonados conforme a los años de permanencia que el ciudadano tuviera en el país. Así se evitaría, por otra

175. La Comisión Bicameral de Reforma Constitucional se instaló el *dos de febrero de 1959* (Acta Nr. 1, "Actas...", op. cit., Tomo I, Volumen I, pág. 1); y el *veintiséis de febrero de 1959* "se nombró al Diputado Gonzalo Barrios para que redactara la Ponencia referente a la nacionalidad" (Acta Nr. 3, "Actas...", op. cit., Tomo I, Volumen I, pág. 9), quien el *tres de marzo de 1959* "propuso ampliar el concepto de venezolanos por nacimiento a los hijos de extranjeros que hayan venido al país desde pequeña edad. Esta proposición fue aceptada en principio por la Comisión" (Acta Nr. 4, "Actas...", op. cit., Tomo I, Volumen I, pág. 10). En *dieciséis de marzo de 1959*, según informa el acta número 8, se designó Ponente para el Título de la Nacionalidad al doctor GONZALO BARRIOS ("Actas...", op. cit., Tomo I, Volumen I, pág. 18), quien presentó un Anteproyecto que fue considerado los días *dieciséis y veintitrés de abril de 1959* (Actas Nrs. 13 y 14, "Actas...", op. cit., Tomo I, Volumen I, págs. 33-34. 36-37): en esta última oportunidad fue designada una Subcomisión compuesta por los doctores MARTÍN PEREZ GUEVARA, GONZALO BARRIOS y JÓVITO VILLALBA "para estudiar el tema de la Nacionalidad"; y se dispuso invitar a los doctores GONZALO PARRA ARANGUREN y JOAQUÍN SÁNCHEZ COVISA, en su carácter de Profesores de Derecho Internacional Privado de la Universidad Central de Venezuela para que expusieran sus ideas respecto a la Ponencia presentada en materia de Nacionalidad.

176. "El Universal", *veintinueve de abril de 1959*; "El Nacional", *veintinueve de abril de 1959*. Los comentarios publicados en la prensa no se encuentran incluidos en el acta respectiva (Acta nr. 15, "Actas...", op. cit., Tomo I, Volumen I, pág. 38).

parte, que alguien se nacionalizase con algún fin inmediato, lo cual en ninguna forma resulta conveniente"¹⁷⁷.

La Comisión Bicameral de Reforma Constitucional, a propuesta del doctor JÓVITO VILLALBA, "resolvió encomendar a los doctores Sánchez Covisa y Parra Aranguren la redacción de una nueva Ponencia sobre Nacionalidad acogiendo las ideas expuestas por ellos"¹⁷⁸.

La materia relativa a los derechos y deberes de los venezolanos por naturalización había sido objeto de comentarios en el Informe presentado el *veintiséis de mayo de 1959* por los doctores GONZALO PARRA ARANGUREN y JOAQUÍN SÁNCHEZ COVISA sobre la Ponencia del doctor GONZALO BARRIOS; y el motivo de semejante pronunciamiento fue el párrafo cuarto del artículo undécimo del Anteproyecto que disponía:

"Para todos los efectos legales se considerarán venezolanos por nacimiento los extranjeros naturalizados que hubieren ingresado antes de cumplir los siete años de edad y residido en él permanentemente hasta alcanzar la mayoría".

La propuesta fue justificada por el doctor GONZALO BARRIOS en los términos siguientes:

"Una innovación más importante que también proponemos y que consideramos sin precedentes en la historia constitucional de la República, es la relativa a la nacionalidad adquirida por extranjeros que hubieren llegado a Venezuela en su infancia y residido en el País hasta alcanzar la mayoría. Simplemente proponemos que tales extranjeros —si de alguna manera han adquirido formalmente la nacionalidad venezolana— sean considerados como venezolanos por nacimiento para todos los efectos legales. La innovación no tiene otro fundamento que una experiencia de todos los días y de todos conocida. Así, es un hecho que el ambiente social de nuestro

177. Acta Nr. 15, *veintisiete de abril de 1959* ("Actas...", op. cit., Tomo I, Volumen I, pág. 38).

178. Acta Nr. 15, *veintisiete de abril de 1959* ("Actas...", op. cit., Tomo I, Volumen I, pág. 38): la indicación de que la propuesta fue hecha por el doctor JÓVITO VILLALBA no parece en el Acta número 15, sino en el resumen de la prensa capitalina, donde también se expresa: "se acordó invitar a los doctores SÁNCHEZ COVISA y PARRA ARANGUREN a redactar una Ponencia que sirva, conjuntamente con la presentada por el doctor GONZALO BARRIOS, para formarse un criterio definitivo sobre el tema: Nacionalidad".

País —como ocurre en la generalidad de las Naciones latino-americanas— favorece extraordinariamente la asimilación y la integración del elemento extranjero y tiende a excluir el enquistamiento de grupos raciales o lingüísticos extraños. El “misiú” se hace criollo y criollista con facilidad, tal como lo apuntan a menudo espontáneas manifestaciones folklóricas. El niño crece en el País, sintiéndose venezolano, tropieza al alcanzar la plenitud de sus derechos con una limitación discriminatoria que no se justifica desde el punto de vista del interés público y que en lo privado resulta artificiosa y vejatoria. Sin las compensaciones psicológicas que, para el adulto naturalizado, derivan del hecho mismo de su consciente renuncia a los vínculos de origen, esos “extranjeros por accidente” —como podían ser llamados quienes en nuestro suelo vieron transcurrir los años de su infancia y su juventud y no conservan ni en la mente ni en el corazón huella de otra Patria— han venido siendo víctimas ignoradas de una injusticia rutinaria cuyos efectos algunas veces lesionan el propio interés nacional. Al legislar en Venezuela y para Venezuela no podemos desdeñar o desconocer esta situación tan patente”.

Al respecto expresaron los doctores GONZALO PARRA ARANGUREN y JOAQUÍN SÁNCHEZ COVISA en su Informe del *veintiséis de mayo de 1959*:

“Las disposiciones relativas al otorgamiento de derechos especiales a ciertos extranjeros especialmente vinculados por razones históricas o espirituales a la comunidad nacional, así como la equiparación de derechos entre venezolanos por nacimiento y venezolanos por naturalización, ya en razón del tiempo transcurrido desde la naturalización o ya en razón de las características cualitativas de ciertos grupos de naturalizados, plantean problemas de fundamental importancia, pero se ha estimado que no deben formar parte de este Título, sino de aquél que consagre los derechos de los ciudadanos, o quizá, de las propias leyes especiales sobre extranjería o nacionalidad”.

Los anteriores comentarios explican la ausencia de un precepto similar en el Anteproyecto del Título sobre “*Nacionalidad*” presentado por los doctores GONZALO PARRA ARANGUREN y JOAQUÍN SÁNCHEZ COVISA; y el cual, con ciertas reformas, fue aprobado por la Comisión Bicameral de Reforma Constitucional luego de su examen durante los días *primero, dos y cuatro de junio de 1959*¹⁷⁹.

179. Actas Números 31, 32 y 33, respectivamente (“*Actas...*”, op. cit., Tomo I, págs. 112, 117-120, 120-121). Posteriormente, el *once de agosto de 1959*

Una vez sometido al Congreso, el régimen de la nacionalidad previsto en el Proyecto fue objeto de severas críticas por parte del doctor RAMÓN VICENTE CASANOVA; y, al discutirse por segunda vez en la Cámara del Senado, concluyó proponiendo sustituir los artículos pertinentes por otros preceptos de una nueva Ponencia, que eran casi idénticos a los sancionados por la Constitución del cinco de julio de 1947, con la única diferencia de añadir un párrafo en el artículo referente a la atribución de la nacionalidad venezolana originaria, concebido así:

“Parágrafo 4º — Para todos los efectos legales se considerarán venezolanos por nacimiento los extranjeros naturalizados que hubieren ingresado al país antes de cumplir los siete años de edad y residido en él permanentemente hasta alcanzar la mayoría. En las mismas condiciones se considerarán venezolanos por nacimiento los extranjeros que hubieren adquirido la nacionalidad en virtud de su adopción por padres venezolanos”¹⁸⁰.

En vista de los planteamientos formulados por el doctor RAMÓN VICENTE CASANOVA, la Cámara del Senado resolvió someter el asunto a la Comisión Bicameral de Reforma Constitucional, para que rindiera un Informe sobre el particular antes del tercer debate del Proyecto. En consecuencia, fueron invitados a concurrir tanto el Senador CASANOVA como los doctores PARRA ARANGUREN y SÁNCHEZ COVISA; y en el Acta del *veinte de septiembre de 1960* se lee al respecto:

“El Dr. Parra Aranguren expresa que el problema de los hijos de extranjeros llegados a pequeña edad no es un problema de nacionalidad sino un problema para conferirles derechos”¹⁸¹.

la Comisión Bicameral aprobó las observaciones de forma propuesta por el profesor ANGEL ROSENBLAT (Acta Nr. 50, “Actas...”, op. cit., Tomo I, Volumen I, págs. 206-207).

180. CS 1960, Mes VII, Nr. 37, pág. 2.746. En esa oportunidad el Senador RAMÓN VICENTE CASANOVA informó a la Cámara que “ya durante la oportunidad del Proyecto de Reforma tuvo oportunidad, por comisión que me difiriera el doctor Gonzalo Barrios, de redactar una Ponencia sobre la materia. Pero dicha Ponencia corrió con mala suerte” (Id., pág. 2.744).
181. Acta Nr. 208 (“Acta...”, op. cit., Tomo I, Volumen II, pág. 28).

Luego de haber sesionado en la mañana del *veinte de septiembre de 1960*¹⁸², en el acta correspondiente al *veintisiete de septiembre de 1960* se deja constancia:

"En cuanto a la proposición formulada por el Senador Casanova en el sentido de considerar venezolanos por nacimiento a los menores de edad llegados al país antes de cumplir los 7 años, la Comisión resolvió que se trataba de una cuestión de atribución de derechos. Al efecto, se acordó crear un aparte del artículo 46 redactado así: "Gozarán de los mismos derechos que los venezolanos por nacimiento los venezolanos por naturalización que hubieren ingresado al país antes de cumplir 7 años de edad y residido en él permanentemente hasta alcanzar la mayoría"¹⁸³.

De acuerdo con las ideas anteriores, en el Informe de la Comisión Bicameral de Reforma Constitucional del *veintisiete de septiembre de 1960* fue expresado al respecto:

"En cuanto al párrafo 4º del artículo 1º de la proposición del Senador Casanova, la Comisión considera que es materia de innegable interés, pero que se trata de un caso de atribución de derechos políticos iguales a los de los venezolanos por nacimiento a naturalizados que hubieren ingresado al País antes de cumplir siete años de edad y residido interrumidamente hasta la mayoría. Por tanto, la Comisión propone a la Cámara del Senado su pase al artículo 46 del Proyecto, el cual quedaría redactado así: "...Gozarán de los mismos derechos que los venezolanos por nacimiento los venezolanos por naturalización que hubieren ingresado al País antes de cumplir los siete años de edad y residido en él permanentemente hasta alcanzar la mayoría"¹⁸⁴.

El Informe fue considerado en la Cámara en la sesión extraordinaria del *treinta de septiembre de 1960*, y sin mayor debate fue aprobada la sugerencia hecha por la Comisión Bicameral de Reforma Constitucional¹⁸⁵.

182. Actas Nrs. 208, 210 y 211, respectivamente ("Actas...", op. cit., Tomo I, Volumen II, págs. 279-280, 283-286 y 286-287).

183. Acta Nr. 212 ("Actas...", op. cit., Tomo I, Volumen II, pág. 288).

184. CS 1960, Mes IX, nr. 14, págs. 147-149.

185. A propuesta del Presidente de la Cámara, doctor RAÚL LEONI, la sugerencia de la Comisión Bicameral sobre la materia debía discutirse con el artículo 46 del Proyecto —numerado 45 en definitiva—. Así se dispuso y fue puesto a consideración el *cinco de octubre de 1960* (CS 1960, Mes XX Mes X, nr. 16, págs. 183-184) por motivos reglamentarios sólo resultó aprobado el *siete de octubre de 1960* (CS 1960, Mes, X, nr. 17, pág. 195).

46. La actitud del Constituyente de 1961 desvaneció toda duda posible acerca de la condición jurídica de cierta categoría de naturalizados en Venezuela: en forma clara y taxativa dispuso, en el tercer párrafo del artículo 45 de la Carta Fundamental, su equiparación completa a los venezolanos por nacimiento.

Sin embargo, no fueron resueltos todos los problemas y la experiencia ha comprobado su dificultosa aplicación en la práctica, debido a la ambigüedad de los términos utilizados por el Constituyente: la directriz establecida es susceptible de varias inteligencias de acuerdo con la interpretación atribuida a los diversos elementos que la integran. En efecto, nada se dispone acerca de cuándo la persona debe haber adquirido la nacionalidad venezolana por naturalización si desea aprovecharse del régimen especial; tampoco elimina las posibles controversias acerca de cómo debe entenderse la residencia permanente en la República desde los siete años hasta la mayoría; y de igual modo queda abierta la interrogante sobre cuándo ha alcanzado una persona la mayoría^{185a}.

Por otra parte, el Constituyente guardó silencio acerca de la forma de comprobar el cumplimiento de los requisitos previstos por el tercer párrafo del artículo 45; y aun cuando se previó una ley sobre nacionalidad en el artículo 42, donde podrían eliminarse las diarias dificultades, el Congreso de la República se ha ocupado de otras materias muy diversas que le han impedido dar cumplimiento al categórico mandato de la Constitución¹⁸⁶.

A raíz de las incidencias surgidas con ocasión del caso del doctor JOAQUÍN DE SOUZA MARTA, en la actualidad el trámite práctico del asunto se inicia con una solicitud escrita ante la

185a. Encontrándose en la imprenta el presente trabajo, quien escribe estas líneas, de acuerdo con instrucciones del Ministerio de Relaciones Interiores, preparó un "Proyecto de Ley Orgánica sobre la Condición Jurídica de los Venezolanos por Naturalización" con el propósito específico de desarrollar los lineamientos establecidos en el tercer párrafo del artículo 45 de la Constitución Nacional. Dicho proyecto fue presentado al Congreso de la República ("El Nacional", veintinueve de marzo de 1977), y, según parece, será objeto de examen en las sesiones correspondientes a 1977.

186. Aun cuando el artículo 42 dice: "La ley dictará, de conformidad con el espíritu de las disposiciones anteriores..." semejante fórmula no impediría el tratamiento de la condición jurídica de los naturalizados en Venezuela a que se refiere el artículo 45 de la Constitución, no obstante tratarse de un "artículo posterior".

Dirección Nacional de Identificación y Extranjería del Ministerio de Relaciones Interiores¹⁸⁷; y luego del examen correspondiente por el Despacho, si el resultado es favorable, se produce la respectiva declaratoria a través de una Resolución a ser publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela¹⁸⁸.

47. El Constituyente de 1961 también eliminó toda posible controversia *de lege lata* cuando dispuso la exclusión de los naturalizados en Venezuela del ejercicio de ciertos destinos públicos. Aparentemente razones de alta política condujeron a reservar a los venezolanos por nacimiento las siguientes funciones: Miembro de la Asamblea Legislativa de los Estados (artículo 19)¹⁸⁹, Diputado del Congreso (artículo 149), Senador del Congreso (artículo 152), Presidente de la República (artículo 182), Ministro del Despacho (artículo 195), Procurador General de la República (artículo 210), Magistrado de la

187. Ha sido preparado un modelo de solicitud que lee como sigue: "Ciudadano Ministro de Relaciones Interiores. Su Despacho. — Yo, ... venezolano por naturalización, de conformidad con el artículo ..., Ordinal ..., de la Constitución Nacional vigente, titular de la Cédula de Identidad número ..., y de este domicilio, y de acuerdo a lo publicado en la Gaceta Oficial número ..., ante Usted muy respetuosamente acudo y expongo: Nací en ..., el ..., e ingresé al País en ..., por ..., el ..., o sea que contaba con ... años de edad. Por lo antes expuesto, exijo me sean reconocidos los mismos derechos que a los venezolanos por nacimiento de acuerdo al último aparte del artículo 45 de la Constitución Nacional vigente. En ... (fecha y firma)".

188. A título ilustrativo se transcribe la Resolución recaída con motivo del asunto del doctor JOAQUÍN DE SOUZA MARTA, primer caso —según nuestro conocimiento— de aplicación del artículo 45, tercer párrafo, de la Constitución Nacional: "República de Venezuela. Ministerio de Relaciones Interiores. Dirección Nacional de Identificación y Extranjería. Caracas, 27 de febrero de 1970. 160 y 112. Vista la solicitud formulada por el ciudadano Joaquín de Souza Marta, a quien por Decreto N° 251, de fecha 18 de febrero de 1970, publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela n° 1.379, Extraordinario, de fecha 23 del mismo mes y año, le fuera otorgada carta de naturaleza, y por cuanto el naturalizado ha comprobado, a juicio de este Despacho, que ingresó al país antes de cumplir los siete años de edad y que ha residido en él permanentemente hasta alcanzar la mayoría, conforme a lo establecido en el último aparte del artículo 45 de la Constitución de la República, se reconoce al ciudadano Joaquín de Souza Marta los mismos derechos de que gozan los venezolanos por nacimiento. Comuníquese y Publíquese. Lorenzo Fernández, Ministro de Relaciones Interiores". ("Gaceta Oficial de la República de Venezuela", Número 29.156, veintisiete de febrero de 1970).

189. Por motivos difíciles de entender la exigencia de la nacionalidad venezolana originaria para el desempeño de las funciones de miembro de la Asamblea Legislativa de los Estados es omitida en algunas enumeraciones hechas de los distingos constitucionales entre venezolanos por nacimiento y naturalizados en Venezuela.

Corte Suprema de Justicia (artículo 213), Fiscal General de la República (artículo 219) y Contralor General de la República (artículo 237).

Las diferencias establecidas por la Constitución representan derecho vigente de inexorable seguimiento: por supuesto, no afectan a los venezolanos por naturalización contemplados por el tercer párrafo del artículo 45 y pueden ser objeto de crítica de *lege ferenda* por quienes consideren conveniente y deseable una equiparación más completa desde el punto de vista jurídico entre venezolanos por nacimiento y naturalizados en la República.

48. La Constitución del *veintitrés de enero de 1961*, por tanto, suprimió cualquier divergencia de criterios en dos sectores jurídicos claramente definidos: por una parte, dispuso la equiparación completa entre venezolanos por nacimiento y naturalizados en Venezuela, una vez satisfechos los requisitos previstos en el tercer párrafo del artículo 45; y, por la otra, con la reserva anterior, prohibió a los venezolanos por naturalización el desempeño de algunos destinos considerados de particular trascendencia para la vida de la República.

Sin embargo, el Constituyente no hizo pronunciamiento expreso acerca de la validez de otros distingos que pudiera establecer el Legislador ordinario: de esta manera dejó abierta una grave interrogante, objeto de antagónicas respuestas, a pesar de los artículos 111 y 112 que reconocieron a los venezolanos en general el ejercicio activo y pasivo del derecho de sufragio¹⁹⁰.

49. La actitud de los Poderes Públicos acerca de la validez de los distingos legislativos entre venezolanos por nacimiento y naturalizados en Venezuela se refleja claramente en las in-

190. Los preceptos citados leen como sigue: "Artículo 111.—Son electores todos los venezolanos que hayan cumplido dieciocho años de edad y no estén sujetos a interdicción civil ni a inhabilitación política. El voto para elecciones municipales podrá hacerse extensiva a los extranjeros, en las condiciones de residencia y otras que la ley establezca. Artículo 112.—Son elegibles y aptos para el desempeño de funciones públicas los electores que sepan leer y escribir, mayores de veintiún años, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y las derivadas de las condiciones de aptitud que, para el ejercicio de determinados cargos, exijan las leyes".

cidencias surgidas con motivo de la negociación del Convenio tendiente a regular las relaciones con la Santa Sede: la necesidad de las "normas más flexibles de un moderno *Modus Vivendi*" fue destacada el *trece de febrero de 1959* por el ciudadano RÓMULO BETANCOURT BELLO en su Mensaje al Congreso de la República cuando asumió la Presidencia de la República¹⁹¹; y algún tiempo después, en *veinticinco de julio de 1960*, en entrevista con el entonces Arzobispo de Caracas, "aludiendo al asunto sobre nacionalidad de los Obispos residenciales, me confió que insistiría sobre la condición de "venezolanos por nacimiento"¹⁹².

Al respecto recuerda el Alto dignatario de la Iglesia venezolana:

"Hube de manifestarle que la Santa Sede nunca convendría que tal condición figurara en un pacto; pero creía yo que el punto encontraba fácil solución, porque el tratado que se hiciera, habría de tenerse presente en su conjunto, y era seguro que allí se atribuiría al Jefe del Estado —tal como se había venido haciendo en los últimos concordatos y convenios— el derecho de poner tachas a los candidatos episcopales, una de las cuales podría ser la de no haber nacido en Venezuela. Don Rómulo aceptó mi observación y aún le causó no poca hilaridad mi profético aserto de que, por "beato" que llegara a ser un Presidente de la República, jamás convendría en que el Arzobispo de Caracas, por ejemplo, no fuera nativo de la Patria"¹⁹³.

Las conversaciones se reiniciaron el *veintitrés de mayo de 1963* con la presentación de un Anteproyecto de Convenio por el Nuncio Apostólico, Monseñor LUIGI DADAGLIO¹⁹⁴; y después de superarse muy diversos obstáculos fue aprobado el texto definitivo del *Modus Vivendi*¹⁹⁵: "creo no pecar de exagerado —comenta el doctor MIGUEL TORRES ELLUL— al decir que el problema de la nacionalidad ha sido el punto más difícil

191. De esta manera el Presidente RÓMULO BETANCOURT BELLO cumplía el llamado "Pacto de Punto Fijo" suscrito el *seis de diciembre de 1958* con los otros dos candidatos presidenciales, doctor RAFAEL CALDERA RODRÍGUEZ y Vicealmirante WOLFGANG LARRAZÁBAL UGUETO.

192. CARDENAL QUINTERO, op. cit., pág. 84.

193. CARDENAL QUINTERO, op. cit., pág. 84.

194. LA 1965, "Exposición", pág. CIX.

195. Las vicisitudes de las negociaciones aparecen referidas en la obra citada del CARDENAL QUINTERO, págs. 89-117.

de solucionar y que sobre él recayeron la mayor parte de las discusiones para ponerse de acuerdo ambas partes. Los católicos que entonces ocupaban puestos claves en los destinos del Estado, trabajaron arduamente tratando de resolver el problema. Se buscaron soluciones, como la de que el Congreso declarara en una forma unilateral, que esperaban que "venezolano" se entendería venezolano por nacimiento. Otra solución fue que, como el Estado puede poner objeciones de carácter político, una de ellas fuera la nacionalidad por nacimiento, y, por último, después de largas discusiones se pusieron de acuerdo. El artículo 7º del Convenio dice: "Los Arzobispos y Obispos diocesanos y sus Coadjutores con derecho a sucesión serán ciudadanos venezolanos"¹⁹⁶.

Las dificultades surgidas en el curso de las negociaciones dejaron honda huella; y en el momento de la firma del *Modus Vivendi*, que tuvo lugar el seis de mayo de 1964 en el salón principal del Ministerio de Relaciones Exteriores, el doctor MARCOS FALCÓN BRICEÑO procedió a leer la siguiente declaratoria:

"En el momento de proceder a la firma del Convenio entre la Santa Sede y la República de Venezuela, para regular las relaciones entre la Iglesia Católica y el Estado venezolano, el suscrito, Ministro de Relaciones Exteriores, declara: que en relación con el artículo 7 de dicho Convenio, el Gobierno venezolano entiende que los Arzobispos y Obispos Diocesanos y sus Coadjutores con derecho a sucesión serán ciudadanos venezolanos por nacimiento, para atender así a un sentimiento profundamente arraigado en la conciencia del pueblo y gobierno venezolano que constituye una tradición secular"¹⁹⁷.

50. La sorpresiva declaratoria del Ministro de Relaciones Exteriores, doctor MARCOS FALCÓN BRICEÑO, produjo gran extra-

196. TORRES ELLUL, MIGUEL. "El Convenio entre la Santa Sede y la República Venezolana", Separata de la "Revista Española de Derecho Canónico", Salamanca, 1967, págs. 55-56.

197. CARDENAL QUINTERO, op. cit., pág. 121. Luego de transcribir la anterior declaratoria agrega: "De este documento, el Nuncio Apostólico no había tenido comunicación previa, circunstancia ciertamente poco diplomática, pero que resultó a la postre provechosa, porque en otro caso es seguro que la firma se hubiera por lo menos aplazado, con el peligro de que nunca se hubiera llegado a ella. La delicadeza y prudencia de Monseñor Dadaglio supieron superar la situación difícil que en ese momento tal declaración creaba".

ñeza en la Santa Sede; y en carta del ocho de abril de 1964 el Cardenal Secretario de Estado, A. G. CARDENAL CICOGNANI, le hizo saber a su Eminencia JOSÉ HUMBERTO CARDENAL QUINTERO:

"Su Santidad, por tanto, se complace con Vuestra Eminencia, sea por sus nobles sentimientos, sea por la labor que Vuestra Eminencia ha realizado. La alegría del acontecimiento se ha visto turbada —y Vuestra Eminencia ciertamente lo habrá advertido— por la declaración hecha, en el momento de la firma, sin ningún previo aviso, por el Excelentísimo Ministro de Relaciones Exteriores con respecto al art. 7º. Es obvio que para la Santa Sede tal declaración, completamente unilateral, no tiene valor. Se trata de una cuestión de principio, y no hay necesidad de que me demore sobre el tema con Vuestra Eminencia, que del resto sabe ser norma de la Santa Sede dar a los sacerdotes nativos la preferencia en la provisión de las diócesis de la respectiva Nación, siempre que entre ellos los haya dotados de las necesarias cualidades canónicas"¹⁹⁸.

Semejante comentario explica las palabras de su Eminencia JOSÉ HUMBERTO CARDENAL QUINTERO:

"En cambio, a la protesta por la declaración del Ministro del Exterior en el momento de la firma, protesta que me resultaba extraño se me hiciera a mí, se añadía la especie de que esa declaración había sido inspirada por miembros del Clero, lo que era falso..."¹⁹⁹.

51. A los pocos días de haberse suscrito el *Modus Vivendi* los Arzobispos y Obispos resolvieron dirigirse a la Nación en una Carta Pastoral Colectiva, redactada por su Eminencia JOSÉ HUMBERTO CARDENAL QUINTERO; y en el respectivo documento del *discinueve de marzo de 1964* se leen los siguientes comentarios sobre el asunto de la nacionalidad:

"...hay un artículo al que sí nos referiremos con algún detenimiento, porque sabemos que ha suscitado ciertas desconfianzas, a saber, el 7º, en el que se declara que los Arzobispos y Obispos diocesanos y sus Coadjutores con derecho a sucesión serán ciudadanos venezolanos. Ha causado a algunos cierta extrañeza el que no se hubiera agregado la frase "por nacimiento".

198. CARDENAL QUINTERO, op. cit., pág. 157.

199. CARDENAL QUINTERO, op. cit., pág. 158.

Una vez planteado el problema en el documento se agrega:

“Prescindiendo de la consideración fundada en la naturaleza del Cuerpo Místico de Cristo, en el que las diferencias provenientes “de judíos y griegos, de romanos y bárbaros” han de borrarse al influjo del amor, es necesario tener en cuenta que la Silla Apostólica, llamada por la propia esencia de su misión ecuménica a tratar con todas las Naciones del Mundo, no puede en un pacto con un Estado particular convenir en concesiones que, por imperio de las circunstancias, tendría que negar a otro Estado. Son muy numerosos los Concordatos, Convenios y Modus Vivendi que la Santa Sede ha celebrado en el transcurso de los siglos. Y jamás ha aceptado en ellos la cláusula de que los Obispos residenciales han de ser exclusivamente nativos del País. La razón de este proceder, cuando la mirada no se concentra a un sólo pueblo sino que se dilata por todo el orbe, resulta obvia: puede darse el caso de que una Nación, a causa de diversas vicisitudes, en un momento dado, carezca de sacerdotes oriundos de ella, aptos para el cargo pastoral. Si el Padre Santo se comprometiera en un tratado a nombrar Obispos únicamente a los ciudadanos por nacimiento, se vería en el caso supuesto con las manos atadas para llenar las vacantes que ocurrieran y tendría que resignarse a permitir que en esa Nación desapareciera la Jerarquía eclesiástica y, con ella, a poco andar, la misma religión católica, lo cual equivaldría a faltar gravemente a la indeclinable misión que él recibió del Divino Fundador de la Iglesia”²⁰⁰.

La Carta Pastoral Colectiva también añadió:

“Pero la omisión de la frase “por nacimiento” en el recién firmado Convenio, no ha de causar recelo alguno entre nosotros. Práctica tradicional de la Iglesia, que arranca de los mismos Apóstoles, como lo advertía León XIII en su Encíclica “*Ad extremas Orientis*”, del 24 de junio de 1893, ha sido la de seleccionar los Obispos preferentemente entre el clero nativo. Esa práctica se ha venido acentuando día a día en los Pontificados de estos últimos tiempos. Y como para poner de relieve ante todo el mundo la voluntad de la Santa Sede en esta materia, no sólo han sido elevados a la mitra hijos del propio País en que han de gobernar, sino que desde Pío XI hasta Pablo VI, en la Basílica Vaticana, con todo el esplendor de las ceremonias papales, frecuentemente han recibido ellos la consagración episcopal de manos del mismo Romano Pontífice. Y si la Silla Apostólica ha venido adop-

200. CARDENAL QUINTERO, op. cit., págs. 144-145.

tando esa conducta con acciones de reciente cristiandad, como las asiáticas y africanas, que hasta ayer eran apenas tierras de misión, no es ni remotamente presumible que se proponga seguir un proceder contrario con países desde hace siglos pertenecientes a la fe y comunión católicas”²⁰¹.

Aparte de los anteriores comentarios de carácter general, fue hecha referencia específica al *Modus Vivendi* recién suscrito; y se dijo:

“Por lo que en concreto respecta a Venezuela, esa intención de la Silla Apostólica ha sido ratificada en carta de Juan XXIII al entonces Presidente de la Junta de Gobierno, fechada el 9 de febrero de 1959. Allí el Papa, citando una respuesta dada con idéntico motivo al Gobierno británico en 1890, escribe: “Para suprimir cualquier género de preocupación en este campo deberá bastar al Gobierno la consideración de que la Santa Sede, siguiendo el espíritu de los Sagrados Cánones, nunca destinaría a ser Pastor de una Diócesis a quien no hubiera de resultar grato para la grey que se le encomendara”. Y a continuación, el Padre Santo añade: “Queremos asegurar a Vuestra Excelencia que es norma constante de esta Sede Apostólica, siempre que lo permita el número suficiente de sacerdotes nativos y la presencia entre ellos de candidatos idóneos para la dignidad episcopal, dar a los mismos la preferencia al proveer las Diócesis de la respectiva Nación. A este propósito, nos place constatar cómo efectivamente hasta ahora, a los Sumos Pontífices, cuando se ha tratado de cubrir las Arquidiócesis y Diócesis vacantes en Venezuela, les ha resultado posible escoger entre los eclesiásticos de la Nación. Estamos seguros de que Vuestra Excelencia encontrará en nuestras palabras motivo para disipar cualquier inquietud”²⁰².

De igual modo fue declarado en la Carta Pastoral Colectiva:

“Ociosa no será la advertencia de que este artículo 7º del Convenio ha da apreciarse, no en forma aislada, sino en concordancia con el artículo inmediatamente anterior, por el que se establece la participación confidencial previa de los nombres de los candidatos al Presidente de la República, “a fin de que éste manifieste si tiene objeciones de carácter político general que oponer al nombramiento”, con lo cual queda descartado el temor de algunos sobre designaciones sorpresivas”.

201. CARDENAL QUINTERO, op. cit., págs. 145-46.

202. CARDENAL QUINTERO, op. cit., págs. 146-147.

La Carta Pastoral Colectiva concluyó sobre el problema relativo a la nacionalidad en los términos siguientes:

"Finalmente, presumimos que el Gobierno Nacional, además de reconocer lo razonable y poderoso de los motivos de la Santa Sede, estimó conveniente por su parte suprimir la frase en cuestión, a fin de que ese artículo 7º del Convenio se ajustara mejor a la propia Constitución Nacional, la cual en el tercer aparte de su artículo 45 decreta que "gozarán de los mismos derechos que los *venezolanos por nacimiento* los venezolanos por *naturalización* que hubieren ingresado al País antes de cumplir los siete años de edad y residido en él permanentemente hasta alcanzar la mayoría"²⁰³.

52. El *Modus Vivendi* suscrito entre la República y la Santa Sede fue remitido a la Cámara del Senado a fin de iniciar el correspondiente trámite constitucional para su aprobación²⁰⁴; y en la "*Exposición de Motivos* del Canciller, doctor MARCOS FALCÓN BRICEÑO, fechada el diez de marzo de 1964, se lee sobre el artículo sexto²⁰⁵.

"Este artículo ha de entenderse siempre en una estrecha relación con el siguiente y con la declaración que el Canciller de la República, conforme con instrucciones del señor Presidente de la República, hubo de formular antes de estampar su firma en el Convenio. Siempre será legítima la tacha que oponga el Gobierno de la República a un candidato que no sea venezolano por nacimiento, sin posible discusión acerca de motivación de la medida. No podría negarse, en consecuencia, que ha quedado completamente a salvo la soberanía estatal"²⁰⁶.

203. CARDENAL QUINTERO, op. cit., pág. 147.

204. De acuerdo con el artículo 150 de la Constitución Nacional: "Son atribuciones del Senado: 1º—Iniciar la discusión de los proyectos de Ley relativos a tratados y convenios internacionales..."

205. El artículo sexto del Convenio prevenía: "Antes de proceder al nombramiento de un Arzobispo u Obispo Diocesano, o de un Prelado Nullius, o de sus Coadjutores con derecho a sucesión, la Santa Sede participará el nombre del candidato al Presidente de la República, a fin de que éste manifieste si tiene objeciones de carácter político general que oponer al nombramiento. En caso de existir objeciones de tal naturaleza, la Santa Sede indicará el nombre de otro candidato para los mismos fines. Las diligencias correspondientes se desarrollarán con la mayor reserva a fin de mantener secretos los nombres de los candidatos, hasta que sea publicado el nombramiento definitivo. Transcurridos treinta días desde la comunicación hecha al Presidente de la República, el silencio de éste se interpretará en el sentido de que no tiene objeciones que oponer al nombramiento. En casos excepcionales, dicho término podrá extenderse hasta setenta días, de acuerdo con la Nunciatura Apostólica".

206. CS 1964, Mes IV, Número 40, *veintidós de junio de 1964*, pág. 538.

53. De inmediato el *Modus vivendi* fue sometido a la Comisión Permanente de Política Exterior²⁰⁷ que, en última instancia, aprobó el "Papel de Trabajo" presentado por el doctor LUIS AUGUSTO DUBUC: el informe del *diecinueve de junio de 1964* hizo referencia a la "*Exposición de Motivos*" de la Cancillería y a la declaratoria del Ministro de Relaciones Exteriores en el momento de la firma, a los fines de establecer la correcta interpretación del artículo sexto del Convenio; y concluyó proponiendo "al Senado proceder a su ratificación, ya que ello no sería otra cosa que plasmar en fórmula jurídica las cordiales relaciones que de hecho han venido existiendo entre las partes celebrantes"²⁰⁸.

La cuestión relativa a la nacionalidad de los Altos Dignatarios de la Iglesia fue abordada en el "*Voto Aprobatorio y Explicativo de la Fracción Parlamentaria de Unión Republicana Democrática al Informe de la Comisión de Política Exterior del Senado de la Ley aprobatoria del Convenio celebrado entre el Estado Venezolano y la Santa Sede*", suscrito por el Senador FRANCISCO FARACO. En efecto, bajo el número quinto se lee en el referido documento:

"Consideramos altamente beneficioso insistir sobre la reserva hecha por nuestro Canciller en el momento mismo de la firma del Convenio sobre la nacionalidad de los Arzobispos y Obispos Diocesanos y sus Coadjutores, en el sentido de que la circunstancia de que se presentare al hacerse la prenotificación al Presidente de la República el nombre de un candidato que no sea venezolano por nacimiento, esta circunstancia sería causa suficiente para considerar la razón política para ser vetado"²⁰⁹.

54. El *veintitrés de junio de 1964*, con motivo del segundo debate de la Ley aprobatoria del *Modus vivendi*, el doctor LUIS

207. La Comisión Permanente de Política Exterior estaba compuesta por los Senadores: WOLFGANG LARRAZÁBAL UGUETO, JUAN MOGNA, FRANCISCO FARACO, CLAUDIO BOZO, OSCAR PICÓN GIACOPINI, CÉSAR GIL GÓMEZ y PEDRO ESPINOZA VILORIA; y había sido designada el *dieciocho de marzo de 1964* (CS 1964, Mes I, nr. 4, *dieciocho de marzo de 1964*, pág. 3).

208. CS 1964, Mes IV, Número 40, *veintidós de junio de 1964*, págs. 534-537. El Senador CLAUDIO BOZO salvó su voto respecto del Informe de la Comisión Permanente de Política Exterior, aun cuando sin referencia alguna al problema de la nacionalidad (CS 1964, Mes IV, número 40, *veintidós de junio de 1964*, págs. 540-541).

209. CS 1964, Mes IV, número 40, *veintidós de junio de 1964*, pág. 542.

AUGUSTO DUBUC, a nombre del partido de Gobierno, Acción Democrática, sostuvo categóricamente:

“Yo quiero insistir, por otra parte, en que quizás uno de los puntos que más recelos ha producido es el referente al artículo que establece la nacionalidad de los candidatos a Obispos; porque, en realidad, el artículo sexto no dice, como muchos hubieran deseado, que los Arzobispos y Obispos sean ciudadanos venezolanos por nacimiento”²¹⁰.

Luego de referirse a la declaratoria del Canciller en el momento de la firma del Convenio; a las formales promesas hechas tanto por el CARDENAL QUINTERO como por Su Santidad Juan XXIII en su carta del *nueve de febrero de 1959*, y las enseñanzas contenidas en la Carta Pastoral Colectiva del *diecinueve de marzo de 1964*, el doctor LUIS AUGUSTO DUBUC hizo las observaciones siguientes:

“En realidad, de no existir la facultad de tacha del Jefe del Estado, podría vulnerarse en cierta manera la soberanía del país. Y esto es algo en que estamos interesados no solamente los venezolanos, sino también el propio clero nacional, el clero venezolano, porque nuestros sacerdotes, desde luego, aun cuando por razones de conciencia y del carácter universal y ecuménico de la Iglesia tengan posiciones filosóficas propias, quizás en lo más íntimo de su conciencia preferirían, como preferimos todos los venezolanos, que los Obispos sean venezolanos por nacimiento. Ese punto, pues, ha sido el básico o uno de los más fundamentales en estas discusiones, y por eso he insistido tanto en él”²¹¹.

En consecuencia, con vista en los comentarios de la “Exposición de Motivos” de la Cancillería y de la declaratoria del Ministro de Relaciones Exteriores al tiempo de la firma del Convenio, el doctor LUIS AUGUSTO DUBUC concluyó:

210. CS 1964, Mes IV, número 41, *veintitrés de junio de 1964*, pág. 565.

211. CS 1964, Mes IV, número 41, *veintitrés de junio de 1964*, pág. 566. El doctor LUIS AUGUSTO DUBUC también advirtió: “Sobre otros puntos, tenemos que hacer algunas objeciones, porque en realidad hubiéramos preferido que los artículos correspondientes tuvieran otra redacción que aclarara mejor su sentido... Las observaciones que tenemos que hacer en otras materias del Convenio no nos lleva, sin embargo, a adoptar la posición de improbarlo. Creemos que hubiera sido posible lograr algo mejor, pero el hecho de que se hubiera firmado en los términos propuestos no representa para nosotros ningún obstáculo para darle nuestra aprobación al *Modus Vivendi* celebrado entre el Gobierno de Venezuela y la Santa Sede” (Op. cit., pág. 564).

"Nosotros creemos que todas las constancias que figuran en la Exposición de Motivos de la Ley son suficientes para dejar a salvo la soberanía del Estado venezolano"²¹².

El propio *veintitrés de junio de 1964* el Senador FRANCISCO FARACO dio lectura al "*Voto Aprobatorio y Explicativo de la Fracción Parlamentaria de Unión Republicana Democrática*"; y nuevamente reiteró:

"Nosotros juzgamos necesario y beneficioso pedir al Congreso que al sancionar el Convenio aquí sometido a su consideración, dé terminante apoyo a la declaración del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre la nacionalidad por nacimiento de los Arzobispos, Obispos, y sus Coadjutores con derecho a sucesión"²¹³.

De igual modo propuso el doctor FRANCISCO FARACO:

"Que el Senado de la República recomiende al Ejecutivo Nacional tomar en cuenta las interpretaciones que se han hecho tanto en el Informe de la Comisión de Política Exterior como en los votos afirmativos y explicativos escritos de las diferentes fracciones de los artículos del Convenio celebrado entre la Santa Sede y la República de Venezuela para la orientación de la actitud del Estado venezolano en los diferentes momentos de su ejecución"²¹⁴.

En esa misma oportunidad, por haber sido declarado materia de urgencia, quedó aprobado el *Modus vivendi* por la Cámara junto con la propuesta anterior del Senador FRANCISCO FARACO²¹⁵.

212. CS 1964, Mes IV, Número 41, *veintitrés de junio de 1964*, pág. 563.

213. CS 1964, Mes IV, Número 41, *veintitrés de junio de 1964*, pág. 575. El Partido Unión Republicana Democrática sostuvo también la conveniencia de exigir la nacionalidad venezolana en general para la "provisión de dignidades de los capítulos metropolitanos y de los de canongías de los mismos" (ID, pág. 575).

214. CS 1964, Mes IV, número 41, *veintitrés de junio de 1964*, pág. 585.

215. CS 1964, Mes IV, número 41, *veintitrés de junio de 1964*, págs. 575-585. El Senador MIGUEL ACOSTA SAIGNES salvó su voto con base en motivos que expuso en estériles intervenciones. Por otra parte debe advertirse el voto favorable de la Fracción Parlamentaria del Partido social cristiano COPEI, contenido en una exposición de fecha *veintidós de junio de 1964*, suscrita por los doctores LORENZO FERNÁNDEZ, PEDRO CONTRERAS PULIDO, EDECIO LA RIVA ARAUJO y JESÚS MANZO NÚÑEZ (CS 1964, Mes IV, número 41, *veintitrés de junio de 1964*, págs. 561- 563).

55. A los fines de concluir el trámite constitucional fue remitido a la Cámara de Diputados el Proyecto de "Ley aprobatoria del Convenio celebrado entre la República de Venezuela y la Santa Sede"; y con motivo de su primer debate, el *veinticinco de junio de 1964*, el doctor ALFREDO BALDÓ CASANOVA, hizo hincapié en el asunto de la nacionalidad venezolana: luego de recordar la declaratoria del Canciller en el momento de la firma sostuvo que dicha inteligencia debía prevalecer en la aplicación del Convenio²¹⁶.

En idéntico sentido fue la "*Posición de los Diputados del Partido Revolucionario Nacionalista (P.R.N.)*", de fecha *veinticinco de junio de 1964*, suscrito por RAÚL RAMOS JIMÉNEZ, JOSÉ MANZO GONZÁLEZ, MARCIAL MENDOZA ESTRELLA y ELPIDIO LA RIVA MATA: al referirse al artículo Séptimo manifestaron: "entendemos... que no deben quedar dudas que se trata de venezolanos por nacimiento"²¹⁷.

En esa misma oportunidad tomó la palabra el doctor NICOMEDES ZULOAGA hijo, quien, luego de referirse a la declaratoria del Canciller en el momento de la firma, sostuvo: "Esta interpretación, en mi concepto, conviene tanto a los intereses de Venezuela como a los intereses de la Santa Sede"²¹⁸.

Al respecto expuso el doctor NICOMEDES ZULOAGA hijo:

"Yo les voy a poner un ejemplo de por qué conviene, en mi concepto, a los intereses de la Santa Sede que se diga que deben ser venezolanos por nacimiento. Supongamos el caso de que aun de acuerdo con el Gobierno de Venezuela se nombrase Arzobispo, Obispo o Coadjutor a un venezolano por naturalización. Es de todos Ustedes conocido que el Presidente de la República puede quitarle la nacionalidad venezolana a un venezolano por naturalización. Estaríamos, pues, ante el caso de que el Presidente de la República, usando de aquella facultad, podría quitarle la nacionalidad venezolana a esa persona y en esa forma destituir de hecho a un alto Prelado de la Iglesia. Por otra parte, las razones por las cuales esa es la interpretación que conviene a los intereses de Venezuela son, por lo menos, históricas. Eso ha sido la costumbre, eso es lo correcto, eso es lo que todos deseamos. Ahora bien, esa carta interpretativa del Ministro de Relacio-

216. CD 1964, Mes IV, Número 43, *veinticinco de junio de 1964*, págs. 1386-1387.

217. CD 1964, Mes IV, Número 43, *veinticinco de junio de 1964*, pág. 1389.

218. CD 1964, Mes IV, Número 43, *veinticinco de junio de 1964*, pág. 1390.

nes Exteriores de Venezuela no forma parte del *Modus vivendi* y, por lo tanto, tiene que ser exclusivamente su interpretación personal, o la interpretación del Gobierno en ese momento, pero, interpretación que, evidentemente no obliga a la Santa Sede"²¹⁹.

De seguida el doctor NICOMEDES ZULOAGA hijo sometió a la Cámara la siguiente propuesta:

"Se aprueba el Convenio celebrado entre la República de Venezuela y la Santa Sede Apostólica, en el entendido de que el artículo 7º de ese Convenio deberá interpretarse en la forma en que aparece en la declaración del Ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela hecha en el momento de la firma de dicho Convenio, o sea, que los Arzobispos, Obispos, Diocesanos y sus Coadjutores con derecho a sucesión serán ciudadanos por nacimiento"²²⁰.

Acto continuo el doctor OMAR RUMBOS dio lectura a la "*Explicación del Voto Aprobatorio de la Fracción Parlamentaria de Unión Republicana Democrática al Convenio entre Venezuela y la Santa Sede*"²²¹; y agregó:

"Queremos ratificar que para nosotros es suficiente el cruce de notas y las declaraciones del Canciller en el momento mismo de firmarse el Convenio, para estar en la seguridad que los Arzobispos, Obispos y los Coadjutores deben ser obligatoriamente de nacionalidad venezolana por nacimiento"²²².

Por su parte, el Diputado JAIME LUSINCHI, en nombre del Partido Acción Democrática recordó:

"Algunos de los puntos más polémicos y que ha sido motivo de mayor preocupación para esos importantes sectores de la

219. CD 1964, Mes IV, número 43, *veinticinco de junio de 1964*, págs. 1390-1391.

220. CD 1964, Mes IV, número 43, *veinticinco de junio de 1964*, pág. 1391.

221. CD 1964, Mes IV, número 43, *veinticinco de junio de 1964*, págs. 1395-1398.

Se trata de un documento de contenido idéntico al leído en la Cámara del Senado y aparece suscrito por OMAR RUMBOS, SALVADOR GALLONI, LUIS FILARDO RODRÍGUEZ, L. GARCÍA ESPINOZA, AGELVIS PRIETO, M. LÓPEZ RIVAS, ENRIQUE BATANCOURT Y GALÍNDEZ, AQUILES MATA BENÍTEZ, BIANNEY GUEVARA, ARTURO CALDERÓN PAOLINI, LUIS SOTO AMESTY, DIONISIO LÓPEZ ORIHUELA, HENS SILVA TORRES, ALIRIO UGARTE PELAYO, AMÍLCAR GÓMEZ y M. A. GARCÍA LEYBA.

222. CD 1964, Mes IV, Número 43, *veinticinco de junio de 1964*, pág. 1399. De igual modo el Diputado OMAR RUMBOS formuló críticas por no exigirse la nacionalidad venezolana, por lo menos por naturalización, para los dignatarios que deben integrar los capítulos metropolitanos (ID, pág. 1399).

colectividad venezolana, han sido, el relativo, por ejemplo, a la nacionalidad venezolana de los Obispos"²²³.

No obstante, hizo hincapié en la posibilidad de rechazo de los candidatos presentados sin expresión del motivo; y luego de referirse a la Carta Pastoral Colectiva, a la correspondencia del *nueve de febrero de 1959* de Su Santidad Juan XXIII y a la declaratoria del Canciller venezolano en el momento de la firma del Convenio, concluyó en los términos siguientes:

"Con estas aclaraciones queda perfectamente demostrada que la preocupación que los más acerbos críticos del Modus Vivendi pudieran tener en torno a la nacionalidad de los Obispos, ha de quedar perfectamente disipada, porque está a salvo la soberanía nacional de Venezuela, protegida por compromisos y mecanismos legales eficaces"²²⁴.

56. Al discutirse por segunda vez el Proyecto de Ley en la Cámara de Diputados, en *veintiséis de junio de 1964*, el doctor NICOMEDES ZULOAGA hijo, propuso:

"Que se agregue al final del artículo único de la Ley lo siguiente: Que al aprobarse este Convenio queda entendido que el artículo 7º deberá interpretarse en la forma que aparece de la declaración del Ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela, hecha en el momento de la firma de dicho Convenio, o sea, que los Arzobispos, Obispos, Diocesanos y sus Coadjutores con derecho a sucesión, serán ciudadanos venezolanos por nacimiento"²²⁵.

El problema de la nacionalidad de los Altos Dignatarios de la Iglesia también fue contemplado en algunas de las comunicaciones leídas en la Cámara por el Representante VICENTE EMILIO OROPEZA, en el deseo de hacer fracasar el Proyecto de Ley²²⁶. En efecto, en el documento elaborado por la "*Gran Logia de la República de Venezuela*" con fecha *veintiocho de abril de 1964*, se lee lo siguiente:

223. CD 1964, Mes IV, Número 43, *veinticinco de junio de 1964*, pág. 1400.

224. CD 1964, Mes IV, Número 43, *veinticinco de junio de 1964*, pág. 1402. Posteriormente fue hecha una propuesta interpretativa similar a la formulada por el Senador FRANCISCO FARACO: resultó aprobada; y también la proposición del Diputado NICOMEDES ZULOAGA HIJO (ID, pág. 1410).

225. CD 1964, Mes IV, Número 44, *veintiséis de junio de 1964*, pág. 1426.

226. CARDENAL QUINTERO, op. cit., pág. 178.

"Si el Gobierno venezolano entendía que debía ser así, ¿por qué no lo estableció en el texto mismo del Convenio? ¿Qué tipo de compromiso obligaba al Gobierno de Venezuela a una sumisión de tal naturaleza? La imposición del Gobierno de la Santa Sede es evidente"²²⁷.

De igual modo la representación del *quince de abril de 1964* de la "Convención Unida de Iglesias Evangélicas de Venezuela" incluye el siguiente párrafo:

"¿Tienen esas aclaraciones del Plenipotenciario Canciller de la República de Venezuela la misma validez que tienen los artículos del Acuerdo? Si no la tienen, la República ha sido lesionada en su soberanía. Si tienen la misma validez, ¿por qué no aparecen también en artículos, como texto del Acuerdo? El reconocimiento hecho en esas aclaraciones parece como si sólo fuese admitido por el Estado venezolano, y no también por el Vaticano. Otra vez se ven comprometidos los intereses de Venezuela"²²⁸.

Una vez concluido el debate, sin otras referencias al problema de la nacionalidad, se procedió a la votación: el planteamiento del doctor NICOMEDES ZULOAGA hijo no tuvo éxito²²⁹; y la Cámara se pronunció en favor del Proyecto de "Ley Aprobatoria del Convenio Celebrado entre la República de Venezuela y la Santa Sede", según lo pidiera formalmente al inicio de la sesión el doctor LUIS ALBERTO MACHADO, luego de haber dado lectura al voto explicativo de la Fracción Parlamentaria del Partido Social Cristiano COPEI²³⁰.

57. La posterior actitud asumida por los integrantes del propio Congreso de la República que sancionó la Constitución del veintitrés de enero de 1961 parece orientarse en el sentido de admitir la constitucionalidad de los distingos efectuados por

227. CD 1964, Mes IV, Número 44, *veintiséis de junio de 1964*, pág. 1431.

228. CD 1964, Mes IV, Número 44, *veintiséis de junio de 1964*, pág. 1437.

229. CD, 1964, Mes IV, Número 44, *veintiséis de junio de 1964*, pág. 1440. Según destaca el CARDENAL QUINTERO la aprobación de la propuesta del doctor NICOMEDES ZULOAGA HIJO hubiera traído como consecuencia inexorable el fracaso de los esfuerzos dirigidos a la aceptación del Proyecto de Ley (Op. cit., pág. 178).

230. CD 1964, Mes IV, Número 44, *veintiséis de junio de 1964*, pág. 1440. Según informa el CARDENAL QUINTERO desde 1964 hasta 1976 se han nombrado dieciséis nuevos Obispos, incluyendo Auxiliares, todos venezolanos por nacimiento (Op. cit., pág. 204).

el Legislador ordinario entre venezolanos por nacimiento y naturalizados en Venezuela. En efecto, durante el período de sus funciones y dentro del restringido marco de sus actividades específicas, no tuvo ningún reparo en consagrar nuevos límites a los derechos de los venezolanos por naturalización en exceso de aquellos establecidos por nuestra Carta Fundamental: entre otras hipótesis, la nacionalidad venezolana originaria fue exigida por la Ley del Banco Central del *cinco de diciembre de 1960* para ejercer la Presidencia o para integrar su Directorio (párrafo primero, artículo 26)²³¹, para ser elegido miembro de la Junta Administradora y aún para el cargo de abogado por la Ley del Banco Obrero del *veinticinco de enero de 1961* (inciso a) del artículo 8º)²³²; y para desempeñar el cargo de Superintendente de Bancos, de acuerdo con el mandato del artículo 106 de la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito del *trece de febrero de 1961*. Por tanto, sin pretender haber hecho una enumeración exhaustiva, resulta clara la manera de pensar del Congreso de la República; siendo de advertir que en forma simultánea con la sanción de dichas leyes sesionaba la Comisión Bicameral de Reforma Constitucional donde se perfeccionó el Proyecto sometido en última instancia a examen del Congreso Constituyente.

58. La posibilidad de establecer diferencias entre venezolanos por nacimiento y naturalizados en Venezuela, en exceso de los límites previstos por la Constitución de la República, también parece haber sido aceptada por el Poder Ejecutivo; y a título de ejemplo cabe recordar el artículo vigésimo tercero del Reglamento de la Ley del Trabajo del *treinta y uno de diciembre de 1973*, que dispone:

“A los efectos del artículo 18 de la Ley del Trabajo no se hará distinción alguna entre los venezolanos por nacimiento y por naturalización”^{232a}.

231. La Ley del Banco Central de Venezuela del *veintiséis de noviembre de 1974* se limita a exigir la nacionalidad venezolana (artículo 21, ordinal 1º).

232. La Ley del Instituto Nacional de la Vivienda del *trece de mayo de 1975*, que derogó la del Banco Obrero, en su artículo octavo se limitó a disponer: “...Los miembros del Directorio serán de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República por intermedio del Ministro de Obras Públicas”.

232a. El artículo décimo octavo de la Ley del Trabajo previene: “En todas las empresas, explotaciones, establecimientos, faenas, sometidos a la presente

59. La validez de los distingos por vía legislativa también parece haber sido aceptada por la jurisprudencia de nuestra Suprema Corte de Justicia en la época inmediata anterior a la Constitución del veintitrés de enero de 1961. En efecto, el *veinticuatro de abril de 1961*, la Sala Político-Administrativa, siendo Ponente el doctor JONÁS BARRIOS, sostuvo la vigencia del principio de la equiparación de derechos y deberes entre venezolanos por nacimiento y naturalizados en la República, al interpretar el artículo sexto del Código Penal, conforme a cuyos términos "la extradición de un venezolano no podrá concederse por ningún motivo"; y en forma categórica afirmó:

"...la ley venezolana no hace distinción alguna entre venezolanos por nacimiento y aquellos que lo son por naturalización, confiriendo a estos últimos, en términos generales, los mismos derechos que a los originarios..."²³³.

Nada dijo el Supremo Tribunal en forma expresa acerca de la constitucionalidad de las restricciones impuestas por el Legislador ordinario a los derechos de los naturalizados en la República; pero en el caso concreto parece haber admitido su validez si se toma en cuenta la siguiente declaratoria:

"De acuerdo a los principios legales que regulan la materia de extradición, la obtención o adquisición de la nacionalización con posterioridad a la perpetración del delito que ha dado lugar a la solicitud de extradición no es óbice a que el Estado requerido acuerde la entrega del delincuente"²³⁴.

Ley, por lo menos el setenta y cinco por ciento de los trabajadores, tanto de los empleados como de los obreros, serán venezolanos; salvo que razones de técnica a juicio de la Inspectoría del Trabajo respectiva hagan necesaria la reducción temporal del porcentaje. Los puestos de mayordomos y empleados inmediatos a los trabajadores, serán ocupados por venezolanos, siempre que no se trate de técnicos especiales..."

233. "Gaceta Forense", Segunda Etapa, Tomo XXXII, Volumen I, pág. 61.

234. "Gaceta Forense", Segunda Etapa, Tomo XXXII, Volumen I, pág. 61. La Sala Político-Administrativa recordó también sobre el particular: "Tales principios, aplicables al caso presente, están contenidos en los Tratados de Extradición que Venezuela tiene firmados con varios países, entre ellos, con Italia y España, y de manera especial, en el suscrito con el Brasil en 1938, el cual en la parte segunda del artículo 1º, textualmente dice: "La naturalización del inculgado posterior al hecho delictuoso que haya servido de base a una solicitud de extradición, no constituirá obstáculo para ésta". En el orden jurídico internacional es natural que así sea; y la justificación del mencionado principio obedece al deber de asistencia jurídica que se prestan los Estados entre sí en beneficio del interés de la justicia represiva, de suerte que, el criminal fugitivo no pueda acogerse a su nueva nacionalidad, presumiblemente, con la finalidad de

En los términos anteriores la Sala Político-Administrativa admitió la posibilidad de la extradición de un naturalizado en la República, a pesar del categórico mandato del artículo sexto del Código Penal, donde no se efectúa ningún distingo.

60. En la época inmediatamente posterior al fallo examinado, la jurisprudencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia se limita a afirmar, en forma incidente, la igualdad de principio entre venezolanos originarios y naturalizados en Venezuela. Semejante directriz fue utilizada el *cuatro de marzo de 1965* para rechazar la solicitud de extradición hecha por el Gobierno de Italia; y bajo la Ponencia del doctor JOSÉ GABRIEL SARMIENTO NÚÑEZ planteó el problema en los términos siguientes:

"Ahora bien, el artículo 6 del Código Penal dispone que "la extradición de un venezolano no podrá concederse por ningún motivo". De la misma manera, el artículo 4º del Tratado de Extradición y de Asistencia Judicial en materia penal, vigente entre Venezuela e Italia, establece: "Las Altas Partes contratantes no concederán la extradición de sus propios ciudadanos". Por consiguiente, la única duda que podría surgir de las referidas disposiciones, es si ellas tienen aplicación cuando se trata, como en el caso de autos, de venezolanos por naturalización".

De seguida agregó el Supremo Tribunal:

"Se observa, a este respecto, que la naturalización tiene por inmediata consecuencia, equiparar al extranjero al nativo, en lo que se refiere a los derechos y deberes frente al Estado. Uno de estos derechos es precisamente, el que excluye de extradición a los nacionales del País. Por tanto, es de ineludible aplicación tal excepción a los venezolanos por naturalización"²³⁵.

eludir la respectiva demanda de extradición. El ejercicio de soberanía implica para el Estado requerido la obligación de enjuiciar en su territorio, por el delito que le impugne al nacional o al naturalizado solicitado, cuya entrega se hubiere negado. Esa es la orientación que ha guiado a la mayoría de los Estados y que aparece consagrada en las diferentes Convenciones de Extradición". En verdad el Tratado con Italia, citado en la sentencia, nada dispone acerca de la extradición cuando el otorgamiento de carta de naturaleza es posterior a la perpetración del delito que ha motivado la solicitud: véase al respecto el fallo de la extinguida Corte Federal del *veinte de mayo de 1959* examinado en el número 44 de este trabajo.

235. "Gaceta Forense", Segunda Etapa, Tomo XLVII, pág. 172.

De igual modo fue dicho en esa oportunidad que ningún distingo podía hacerse frente a los naturalizados en Venezuela con base en el tiempo de comisión del delito fundamento de la extradición. En efecto, la Sala Político-Administrativa hizo sobre el particular los siguientes comentarios:

"Se ha debatido en la doctrina —y diversos tratados lo tienen expresamente resuelto—, si ese privilegio es aplicable cuando el cambio de nacionalidad se ha producido con posterioridad a la perpetración del delito que origina el reclamo. En este sentido se ha argüido, que una solución afirmativa sería contraria a los intereses de la justicia represiva; que se concederá a la ley efecto retroactivo, y que se facilitaría al criminal fugitivo prevalerse de su nuevo estatuto o nacionalidad para escapar a la respectiva demanda de extradición. En Venezuela, ninguna disposición legislativa contempla especialmente el caso. En cuanto a los Tratados, solamente en el de extradición concluido con Brasil el 7 de diciembre de 1938, está previsto el caso en referencia en el artículo 2º que dice: "La naturalización del inculcado, posterior al hecho delictuoso que haya servido de base a una solicitud de extradición, no constituirá obstáculo para ésta²³⁶. Con relación al caso de autos se hace necesario observar que el artículo 6 del Código Penal, al establecer la prohibición absoluta de conceder la extradición de los venezolanos, no formula distinción alguna en cuanto al origen de la nacionalidad, ni prevé el caso de la naturalización realizada con posterioridad a la comisión del hecho que motiva la extradición. Tampoco el Tratado que rige con Italia modifica lo estatuido en la disposición citada. Por consiguiente, al aplicarse esa norma, no puede hacerse, en perjuicio del procesado, ninguna distinción en cuanto al origen y época de adquisición de la nacionalidad, de acuerdo con el aforismo jurídico: *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*"²³⁷.

236. La afirmación no se ajusta a la realidad jurídica venezolana; y el principio en cuestión se encuentra incluido en otros Tratados suscritos por la República, como lo ha dicho en anteriores ocasiones el Supremo Tribunal: recuérdese, a título de ejemplo, el Tratado suscrito con Bolivia el veintiuno de septiembre de 1888 (artículo 6º) y el Convenio con España, firmado el veintidós de enero de 1894 (artículo 4º), referidos en la sentencia de la extinguida Corte Federal, Sala Político-Administrativa de veinte de mayo de 1959 (Véase antes el número 44 de este trabajo). Debe advertirse que el Tratado con Bolivia fue sustituido por el Acuerdo del Congreso Boliviano de dieciocho de julio de 1911: (Respecto de la materia comentada puede verse: PARRA MÁRQUEZ, HÉCTOR. "La Extradición", México, 1960, págs. 46-52).

237. "Gaceta Forense", Segunda Etapa, Tomo XLVII, págs. 172-173.

61. La constitucionalidad de los distingos hechos por el legislador ordinario entre venezolanos por nacimiento y naturalizados en Venezuela ha sido objeto de muy esporádico examen por la doctrina venezolana contemporánea²³⁸; y los criterios expuestos no son uniformes.

En efecto, el doctor AMBROSIO OROPEZA nada dice sobre el particular cuando comenta la nacionalidad venezolana; pero al referirse al *Modus Vivendi* suscrito entre la Santa Sede y el Gobierno de la República el seis de marzo de 1964, hizo los siguientes comentarios:

"Por modo extraño vino a triunfar la derogatoria de la ley de Patronato por la intervención de un gobierno y de un Jefe de Estado nada afecto a preocupaciones confesionales: el Presidente Rómulo Betancourt. Luego de laboriosas negociaciones, conducidas con recíproca comprensión y mutuo respeto, el día 5 de marzo de 1964 se firmó el tratado o "*modus vivendi*" que establece sobre nuevas bases las relaciones de la Iglesia y el Estado. ...el *modus vivendi* que derogó la ley de patronato no contiene merma alguna de la soberanía nacional. Durante el curso de las negociaciones del convenio, la diplomacia venezolana alegó con razón, y se mantuvo en ello intrasigente, que los arzobispos y obispos debían ser venezolanos por nacimiento. El convenio dice simplemente que deberán tener la nacionalidad venezolana; pero es entendido que la nacionalidad por nacimiento está aceptada por la Santa Sede según consta por carta de Juan XXIII de 9 de febrero de 1959, que se considera incorporada al Tratado, carta en la que el Papa asegura al Presidente venezolano que habiéndose provisto los arzobispados y obispados de todas las naciones en el clero nativo, lo que siempre ocurrió en Venezuela, "estamos seguros —dice el Pontífice— de que Vuestra Excelencia encontrará en nuestras palabras motivo para disipar toda inquietud"²³⁹.

Resulta así aceptada la validez de las diferencias establecidas más allá de los límites impuestos por la Constitución. Sin embargo, se trata de una perspectiva contradicha enfáti-

238. Nada dicen al respecto: MOOSMAYER, PETER. "*Geltende Staatsangehörigkeitsgesetze, Kolumbien, Ecuador und Venezuela*", Frankfurt a. M., 1960; y SAN CRISTÓBAL-SEXTON, JACQUES DE. "*La Nacionalidad Venezolana*", San Cristóbal, 1973.

239. OROPEZA, AMBROSIO. "*La nueva Constitución venezolana. 1961*", Caracas, 1969, págs. 375-376. El doctor AMBROSIO OROPEZA desempeñó el cargo de Senador en el Congreso cuando fue aprobado el *Modus vivendi* con la Santa Sede.

camente por el doctor ALLAN RANDOLPH BREWER CARÍAS, quien se expresa en la forma siguiente:

"Entre los efectos que produce la naturalización se encuentra, fundamentalmente, el de la igualdad jurídica entre venezolanos por nacimiento y venezolanos por naturalización. En efecto, el artículo 45 de la Constitución establece la igualdad jurídica entre venezolanos y extranjeros "con las limitaciones o excepciones establecidas por la Constitución y las leyes"; y cuando la Constitución habla de venezolanos se refiere tanto a los venezolanos por naturalización como a los venezolanos por nacimiento. En efecto, el artículo 111 de la propia Constitución agrega que "son electores todos los venezolanos que hayan cumplido dieciocho años de edad y no estén sujetos a interdicción civil ni a inhabilitación política", y cuando ahí se habla de venezolanos se refiere tanto a los venezolanos por naturalización como a los venezolanos por nacimiento. Por otra parte, el artículo 112 de la Constitución agrega que son elegibles y aptos para el desempeño de funciones públicas los electores que sepan leer y escribir, mayores de veintidós años, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y las derivadas de las condiciones de aptitud que, para el ejercicio de determinados cargos, exijan las leyes, sin hacer distinción alguna entre venezolanos por nacimiento y venezolanos por naturalización. En este mismo sentido se dispone en los demás artículos de la Constitución en que se habla de los venezolanos. Por tanto, entre venezolanos por naturalización y venezolanos por nacimiento existe igualdad jurídica salvo las excepciones que establezca la Constitución, no pudiendo la ley ni ningún otro acto del Poder Público establecer esas restricciones"²⁴⁰.

62. La validez legal de la exigencia de la nacionalidad venezolana por nacimiento para el desempeño de ciertos cargos había sido ya rechazada por la Consultoría Jurídica del Ministerio de Justicia, en su dictamen número 234 del *veintinueve de mayo de 1963*; y al respecto fue sostenido:

"En el artículo 11 se establece que el Director del Cuerpo Técnico de la Policía Judicial debe ser venezolano por nacimiento". Esta disposición es manifiestamente inconstitucional. Sólo la Constitución puede establecer diferencia entre

240. BREWER-CARÍAS, ALLAN RANDOLPH. "El Régimen Jurídico-Administrativo de la Nacionalidad y Ciudadanía Venezolanas", Caracas, 1965, Número 28, págs. 44-42. El mismo punto de vista ha sido reiterado en fecha reciente: "Garantías Constitucionales de los Derechos del Hombre", Caracas, 1976, pág. 105.

venezolano por nacimiento y venezolano por naturalización. En efecto, el artículo 45 de la Constitución establece la igualdad jurídica entre venezolanos y extranjeros, "con las limitaciones o excepciones establecidas por la Constitución y las leyes", y cuando la Constitución habla de venezolanos se refiere tanto a venezolanos por nacimiento como a venezolanos por naturalización. Por otra parte, el artículo 112 dispone que: "son elegibles y aptos para el desempeño de funciones públicas los electores que sepan leer y escribir, mayores de veintiún años..." Ahora bien, son electores "todos los venezolanos que hayan cumplido dieciocho años de edad..." (Art. 111 de la Constitución). En consecuencia, no puede exigirse, para ser Director del Cuerpo Técnico, ser "venezolano por nacimiento"²⁴¹.

63. Una actitud similar fue sostenida por la Consultoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores en su dictamen del *catorce de noviembre de 1966*; y ante el planteamiento que le formulara la Oficina de Personal del Despacho acerca de las "disposiciones legales de nacionalidad en cuanto a los Directores de Ministerios", hizo los siguientes comentarios:

"Es sabido que la aptitud para el ejercicio de numerosos cargos públicos, está condicionada a la venezolanidad por nacimiento, no solamente por lo que dispone la Constitución Nacional para los altos funcionarios (Presidente de la República, art. 182; Senadores, art. 149; Diputados, art. 152; Ministros, art. 195; Procurador General de la República, art. 201; Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, art. 213; Fiscal General de la República, art. 219; Contralor General de la República, art. 237) sino por lo que al particular estatuyen diversas leyes nacionales. En una investigación que realizó el que suscribe, por 1944, en la Comisión para el estudio de las cuestiones de la postguerra, encontró que existían, por aquella fecha, alrededor de 30 leyes nacionales que establecían restricciones para los venezolanos por naturalización".

De igual modo fue dicho:

"En relación con esto último, se observó entonces que la Constitución venezolana siempre ha declarado (la Constitu-

241. "Memoria y Cuenta del Ministerio de Justicia. Doctrina Administrativa de la Consultoría Jurídica, 1959-1963", Caracas, 1964, pág. 154; "Doctrina Administrativa. Dictámenes de la Consultoría Jurídica, 1959-1963", Caracas, 1965, pág. 287. La vigente "Ley de Policía Judicial" del ocho de julio de 1975, en su artículo décimo cuarto, se limita a exigir la nacionalidad venezolana para el desempeño de los cargos de Director, Subdirector, Secretario General y Asesor Jurídico.

ción actual, art. 112) que "son elegibles y aptos para el desempeño de funciones públicas los electores que sepan leer y escribir, mayores de 21 años, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y las derivadas de las condiciones de aptitud que para el ejercicio de determinados cargos exijan las leyes". Sin duda alguna, reviste mayor significado político el hecho de *elegir y ser elegido* en relación con el de ser nombrado. Las condiciones a que alude la Constitución no parecen referirse sino a un aspecto técnico, no al legal, dados los términos que emplea. Por tales razones, pueden surgir dudas respecto de la constitucionalidad de las leyes que establecen restricciones que no sean naturalmente las que autoriza la propia Carta Fundamental".

El Dictamen de la Consultoría Jurídica concluyó:

"Esas restricciones deben ir desapareciendo con el progreso y desarrollo de nuestro derecho político. Un Estado seguro de sí mismo, que ejerce y está ejerciendo control sobre la identidad y antecedentes de la población, está capacitado para conceder una carta de naturaleza más amplia y generosa"²⁴².

64. La validez de los distinguos hechos por vía legislativa entre venezolanos originarios y naturalizados en la República ha sido objeto de reciente pronunciamiento por parte de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia: en efecto, con fecha *nueve de enero de 1973* el doctor TULLIO MÁRQUEZ MARTÍNEZ, procediendo por sus propios derechos, "demandó la nulidad de la elección del doctor GILBERTO BERMÚDEZ como miembro principal del Concejo Municipal del Distrito Maracaibo del Estado Zulia, cargo para el cual fue elegido en las elecciones generales realizadas en el país en el año 1968"; y para fundamentar su planteamiento alegó el artículo quinto de la Ley Orgánica del Poder Municipal del Estado Zulia del veintiocho de junio de 1954, que exige la cualidad de venezolano por nacimiento para ser elegido miembro del Concejo Municipal.

242. Los párrafos anteriores fueron reproducidos en el Dictamen de la Consultoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores del *ocho de abril de 1969*, al responder la consulta de la Dirección de Consulados en el sentido de "si es procedente la designación de ciudadanos venezolanos por naturalización para ocupar cargos de carrera en el Servicio Consular de la República".

La parte demandante alegó también:

"Que el ciudadano Gilberto Bermúdez no está amparado por el artículo 45 de la Constitución, pues, habiendo nacido en Managua, Nicaragua, el 22 de agosto de 1933, ingresó al país por Maracaibo el 11 de septiembre de 1950, es decir, a la edad de diecisiete años, razón por la cual no tiene los derechos que nuestro ordenamiento jurídico reserva a los venezolanos por nacimiento"²⁴³.

Con vista de la demanda propuesta, el ciudadano GILBERTO BERMÚDEZ se apersonó en el juicio: por una parte sostuvo la derogatoria del artículo quinto de la Ley Orgánica del Poder Municipal del Estado Zulia por la Ley Orgánica del Sufragio del *diecisiete de diciembre de 1970*, que reserva a la Ley Orgánica del Poder Municipal la determinación de los requisitos de eligibilidad de los miembros de los Concejos Municipales (artículo 9º)²⁴⁴; y de manera expresa también planteó la inconstitucionalidad de dicho precepto por contravenir las directrices consagradas en el artículo 112 de la Constitución Nacional.

Los apoderados del ciudadano GILBERTO BERMÚDEZ se apoyaron en el Dictamen preparado por la Comisión de Legislación Electoral y Registro y Control de Partidos Políticos del Consejo Supremo Electoral; y en forma categórica alegaron en su favor los siguientes conceptos contenidos en dicho Informe:

"Las condiciones de elegibilidad son de reserva constitucional. En efecto, el artículo 112 de la Constitución establece que "son elegibles... los electores que sepan leer y escribir, mayores de veintiún años, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución..." Por tanto, las condiciones de elegibilidad de acuerdo a dicha norma, por cualquier cargo electivo —nacional, estatal o municipal—, así como sus res-

243. Hasta el momento de escribir las presentes líneas, en febrero de 1977, todavía no ha aparecido el tomo de la "*Gaceta Fofense*", órgano de publicación de la Corte Suprema de Justicia, correspondiente al mes de julio de 1973.

244. El artículo noveno de la Ley Orgánica del Sufragio del *diecisiete de diciembre de 1970* disponía: "Las condiciones para ser elegible Presidente de la República, Senador y Diputado al Congreso y Diputado a las Asambleas Legislativas de los Estados, son las establecidas por la Constitución. Las correspondientes a los miembros de los Concejos Municipales se determinarán en la Ley Orgánica del Poder Municipal". Dicho precepto se mantuvo inalterado en la reforma de la Ley del *diecisiete de enero de 1973*.

tricciones, son, de reserva constitucional; sólo la Constitución puede regular cuáles son las condiciones para ser elegidos y cuáles son las restricciones en dicha materia, teniendo en cuenta, en todo caso, que conforme a dicho texto constitucional dichas condiciones de elegibilidad, como sus restricciones, deben reunirse para el momento de la votación".

Afirmada la validez de dicha premisa, agrega el Dictamen:

III

"De acuerdo a lo anterior, entonces, son condiciones generales de elegibilidad, es decir, son elegibles para los cargos electivos nacionales, estatales o municipales, con las restricciones que sólo la Constitución establece, las personas que reúnan las siguientes condiciones: a) que sean electores (art. 112 de la Constitución), entendiéndose por tales, los venezolanos que no estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política (art. 111 de la Constitución). b) Que sean mayores de veintiún años (art. 112 de la Constitución). c) Que sepan leer y escribir (art. 112 de la Constitución)".

En virtud de los razonamientos anteriores la Comisión de Legislación Electoral y Registro y Control de Partidos Políticos del Consejo Supremo Electoral concluyó en los términos siguientes:

"De acuerdo a lo anterior, entonces, para poder ser elegido como Diputado a las Asambleas Legislativas, además de reunirse las condiciones señaladas, la persona debe ser venezolano por nacimiento (art. 19 de la Constitución). En el caso de los Concejos, la Constitución no establece ningún requisito adicional, ni remite a las leyes orgánicas del Poder Municipal su consagración. Al contrario, aclara la Constitución, que "la organización de los Municipios y demás entidades locales se regirá por esta Constitución, por las normas que para desarrollar los principios constitucionales establezcan las leyes orgánicas nacionales y por las disposiciones que en conformidad con aquella dicten los Estados" (art. 26 de la Constitución". Como consecuencia de lo anterior, las leyes orgánicas del Poder Municipal de los Estados de la República, así como las leyes orgánicas del Distrito Federal y de los Territorios Federales, no pueden establecer requisitos adicionales de elegibilidad para los Concejales. En virtud de ello, las diversas normas estatales que exigen como condición de elegibilidad de los Concejales ser venezolano por nacimiento, o ser vecino del Distrito respectivo, o ser varón, son inconstitucionales. Por ello, esta Comisión de Legislación Electoral y Registro y Control de Partidos Políticos, sugiere al Cuerpo

que conforme a las atribuciones que le confieren los ordinales 15 y 26 de la Ley Electoral, así lo decida, y ordene a los organismos electorales cumplir su resolución"²⁴⁵.

Las contrapuestas pretensiones fueron resueltas por la Sala Político-Administrativa que dictó sentencia el *once de julio de 1973*, bajo la Ponencia del doctor MARTÍN PÉREZ GUEVARA; y respecto a la defensa fundada en el tercer párrafo del artículo 45 de la Constitución dijo nuestro Supremo Tribunal:

"...la declaración del mismo demandado, adminiculada con la certificación del Director Nacional de Identificación y Extranjería a que se hace alusión en la parte narrativa de este fallo, demuestra que Gilberto Bermúdez ingresó a nuestro país después de cumplir la edad señalada en el artículo 45 de la Constitución, y la testimonial promovida por la parte demandada para demostrar lo contrario, sólo despierta graves dudas sobre la veracidad de los hechos acerca de los cuales fueron interrogados los testigos promovidos con tal fin"²⁴⁶.

Por otra parte, la propia materia objeto de la controversia, fue objeto de las siguientes consideraciones previas:

"En cuanto a la aplicabilidad del artículo 5º de la Ley Orgánica del Poder Municipal del Estado Zulia de 1954 a las elecciones para integrar los Concejos Municipales en esa jurisdicción, después de la promulgación de la Constitución vigente, se observa que la nacionalidad por nacimiento es requisito exigido por el Constituyente para ser Diputado (a una Asamblea Legislativa o al Congreso Nacional), Gober-

245. La referencia es a los ordinales 15 y 16 del artículo 43 de la Ley Orgánica de Sufragio, que dispone: "El Consejo Supremo Electoral tendrá las siguientes atribuciones: ... 15. Conocer de los recursos jerárquicos que se interpongan contra las decisiones de las Juntas Electorales Principales, y del recurso previsto en el artículo 37 de esta Ley; 16. Evacuar las consultas que se le sometan sobre la aplicación o interpretación de la presente Ley, y resolver los casos no previstos en ella".

246. Habida cuenta de la anterior declaratoria constituye una sorpresa que la Suprema Corte se abstuviera de ordenar el inicio de la correspondiente averiguación penal; y al respecto se lee tan sólo en la última parte del fallo: "La Corte se reserva su jurisdicción en este asunto en cuanto concierne a la conducta, por muchos respectos censurable, de los apoderados de la parte demandada en el curso del procedimiento, y asimismo proveerá por separado respecto de la actuación de los testigos por ellos promovidos". Por lo demás, resulta extraño atribuir carácter de parte demandada al doctor GILBERTO BERMÚDEZ, cuando la acción propuesta tenía como objeto principal la declaratoria de nulidad, por ilegalidad e inconstitucionalidad, de su elección como miembro del Concejo Municipal del Distrito Maracaibo del Estado Zulia.

nador del Estado, Senador, Presidente de la República, Ministro, Magistrado y Fiscal, Procurador o Contralor General de la República. En cambio tal requisito no es exigible por el Constituyente a los Concejales ni a otros funcionarios o empleados de los entes locales, quienes en lo que respecta a las condiciones de elegibilidad se rigen por la norma general establecida en el artículo 112 de la Constitución. Según esta disposición, todos los venezolanos por nacimiento o por naturalización —no sujetos a interdicción civil ni a inhabilitación política— mayores de veintiún años y que sepan leer y escribir pueden ejercer funciones públicas, salvo las excepciones que pauta la Constitución y las derivadas de las condiciones de aptitud que para el ejercicio de determinados cargos establezcan las leyes”²⁴⁷.

Por tanto, la Suprema Corte sostuvo:

“En tal virtud, el legislador ordinario puede subordinar la elección o el nombramiento para ciertos cargos a requisitos relacionados, por ejemplo, con la conducta moral del aspirante, con la posibilidad física de ejercer el cargo, como sería la residencia o con la competencia técnica o científica, que la función requiera, pero no podría discriminar entre venezolanos por nacimiento y venezolanos por naturalización, al legislar sobre la materia, sin violar la igualdad de unos y otros en cuanto al ejercicio de los derechos políticos, que establece la Constitución, y que no admite más excepciones que las indicadas en ella”.

Una vez establecidas las anteriores premisas, la Suprema Corte entró a examinar la alegada derogatoria del artículo quinto de la Ley Orgánica del Poder Municipal del Estado Zulia; y sobre el particular dijo:

“La Primera Disposición Transitoria de la Constitución mantuvo en vigor el régimen y la organización municipales exis-

247. Por lo demás, debe recordarse que el segundo párrafo del artículo 111 de la Constitución Nacional previene: “El voto para elecciones municipales podrá hacerse extensivo a los extranjeros, en las condiciones de residencia y otras que la Ley establezca”. De acuerdo con dicho precepto el artículo octavo de la Ley Orgánica del Sufragio del *diecisiete de diciembre de 1970*, dispuso: “En las elecciones que se realicen separadamente para miembros de los Concejos Municipales de la República, los extranjeros que reúnan las mismas condiciones establecidas en el artículo anterior para el voto de los venezolanos, y siempre que tengan más de diez (10) años en calidad de residentes en el país, con uno (1) de residencia en el Distrito de que se trate, tienen derecho a inscribirse en el Registro Electoral Permanente, y de votar”. La reforma parcial de la Ley Orgánica del Sufragio del *diecisiete de enero de 1973* no modificó el artículo transcrito.

tentes para entonces, y el artículo 9 de la Ley Electoral aplicable a la elección del ciudadano Gilberto Bermúdez, ciertamente disponía que las condiciones de elegibilidad de los miembros de los Concejos Municipales se regirían por las respectivas leyes orgánicas del Poder Municipal. Por tal motivo al juzgar sobre la validez de las elecciones realizadas en el Distrito Maracaibo en 1968 ha de tenerse en cuenta el artículo 5º de la Ley Orgánica del Poder Municipal del Estado Zulia, el cual aún está en vigor no obstante las reformas introducidas en el artículo 9 de la Ley Orgánica del Sufragio promulgada en 1970, y el artículo 194 de la misma Ley a que se refiere la parte demandada"²⁴⁸.

No obstante, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia declaró enfáticamente:

"Sin embargo, dada la supremacía de las normas constitucionales sobre las leyes ordinarias, en lo que respecta al requisito de la nacionalidad ha de aplicarse para resolver el presente caso, el artículo 112 de la Constitución con preferencia al artículo 5º, ordinal 1º, de la Ley Orgánica del Poder Municipal del Estado Zulia, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 7º del Código de Procedimiento Civil"²⁴⁹.

A pesar de la anterior declaratoria, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia parece haber encontrado justificable la incertidumbre jurídica propuesta por la parte demandante; y aun cuando rechazó "la acción de nulidad de la elección del ciudadano Gilberto Bermúdez para el cargo de Concejal en el Distrito Maracaibo del Estado Zulia, en los comicios celebrados en nuestro país, el 1º de diciembre de 1968, por los motivos que alega el actor en su demanda", expresamente hizo el siguiente pronunciamiento:

"Exime a este último (al actor) del pago de las costas procesales por considerar controvertible, tratándose de la interpretación de la Constitución y la ley, la cuestión debatida en este juicio"²⁵⁰.

248. El artículo 194 de la Ley Orgánica del Sufragio del *diecisiete de diciembre de 1970* disponía: "Se deroga la Ley Electoral del 31 de marzo de 1964 y todas las disposiciones del ordenamiento jurídico vigente que colidan con la presente Ley". Dicho precepto se mantuvo inalterado en la reforma de la Ley del *diecisiete de enero de 1973*.

249. El artículo séptimo del Código de Procedimiento Civil en vigor en la actualidad, del *cuatro de junio de 1916*, previene: "Cuando la ley vigente, cuya aplicación se pida, colidiere con alguna disposición constitucional, los Tribunales aplicarán ésta con preferencia".

250. "*Repertorio Forense*", número 2.462, *ocho de agosto de 1973*, págs. 1-4. Resulta ciertamente sorprendente la exoneración de costas tratándose de

65. La actitud asumida por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia el *once de julio de 1973* no parece haber influido en la conducta del Congreso de la República quien nunca ha dudado de sus facultades para restringir los derechos de los venezolanos por naturalización, cuando lo ha creído conveniente, aún más allá de los distingos previstos en la Constitución de la República: por vía de simple ejemplo puede mencionarse en fecha muy reciente la Ley Orgánica de la Administración Central del *veintiocho de diciembre de 1976*. En efecto, su artículo 42 dispone que el Jefe de Oficina de las Oficinas Centrales de la Presidencia de la República "deberá reunir los requisitos exigidos por la Constitución para ser Ministro", entre los cuales se encuentra la nacionalidad venezolana por nacimiento.

66. La cuestión relativa a la constitucionalidad de los distingos hechos por el Legislador ordinario entre venezolanos por nacimiento y naturalizados en la República ha trascendido de los gabinetes jurídicos de las distintas ramas del Poder Público para convertirse en elemento activo en la beligerancia política. En efecto, con ocasión de la campaña electoral previa a los comicios realizados en diciembre de 1968 para elegir Presidente de la República, el candidato por el Partido Social Cristiano COPEI, doctor RAFAEL CALDERA RODRÍGUEZ, hizo conocer su Programa de Gobierno mediante circular del *seis de agosto de 1968*; y en el Capítulo Sexto, bajo el rubro "*Orden Político-Administrativo*", la letra H hacía particular referencia a "*Los Naturalizados*".

A este respecto fueron hechas las siguientes consideraciones preliminares:

"Las Huellas del hombre han dejado sus rastros a todo lo ancho de la tierra. El ser humano es un constante viajero. Sus migraciones lo han llevado y vuelto a llevar a todos los confines del planeta. Si preguntamos a nuestros antepasados desde cuándo habitan la comarca, siempre llegaremos a alguno

una acción de nulidad de la elección de un miembro del Concejo Municipal fundada en motivos de ilegalidad e inconstitucionalidad: en tal caso no puede considerarse al elegido como parte demandada, habida cuenta del artículo 174 de la Ley Orgánica del Sufragio que ordena emplazar en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela" y notificar del recurso al Fiscal General de la República.

que habrá de respondernos: "Vine de más allá". Siguiendo el surco abierto, han llegado y llegan a nuestro país hombres de cercanas y lejanas tierras. Llegan a compartir con nosotros nuestro destino. También con su trabajo y con su esfuerzo se va levantando la patria. Un día, muchos de ellos, decidieron de su libérrima razón y voluntad, hacer uso del derecho que les confiere nuestro ordenamiento jurídico: optaron por ser venezolanos y juraron cumplir fielmente la Constitución y leyes de la República".

De seguida hizo el siguiente compromiso formal:

"A esos venezolanos les queremos tender la mano franca y leal, sin reticencias. Queremos decirles que nos comprometemos a presentar en las Cámaras un proyecto de Ley de naturalización que contemple las innovaciones progresistas contenidas en nuestra Constitución vigente. En dicho proyecto de ley contemplaremos una nueva concepción en torno a la naturalización y a sus efectos. Se establecerá un conjunto de requisitos para obtener la equiparación más plena posible entre venezolanos por nacimiento y por naturalización. Dichos requisitos constituyen la garantía de la incorporación real y efectiva del naturalizado a la comunidad venezolana. Al llenarse las exigencias máximas requeridas, el naturalizado quedará asimilado al venezolano por nacimiento en el pleno ejercicio de sus derechos y obligaciones. Desaparecen, de este modo, las discriminaciones actualmente existentes, con muy pocas salvedades, tales como por ejemplo, la aptitud para ser elegido Presidente de la República. En esta forma, aspiramos a poner término a una injusticia para con aquellos que han consagrado su vida y lo mejor de su ser al progreso de Venezuela, que le han dado sus hijos y que sólo aspiran a servir a su patria de adopción. En efecto, el actual sistema de naturalización es discriminatorio y, en cierta forma, rechaza, a quien se quiere integrar"²⁵¹.

67. Acordes con la promesa anterior fueron los planteamientos públicos del doctor RAFAEL CALDERA en su campaña electoral, cuando se refirió a la situación jurídica de los naturalizados en Venezuela; y en diálogo abierto, desde su tribuna de candidato del Partido Social Cristiano COPEI, prometió a los venezolanos por naturalización de manera categórica:

"Estoy firmemente dispuesto a emprender las reformas legales que son necesarias para que haya una ley sobre nacio-

251. "Plan de Gobierno de Copei. 1969-1974", Caracas, 1968, pág. 55.

nalidad más amplia y más justa y a auspiciar la reforma constitucional que disminuya razonablemente las trabas que existen para los venezolanos naturalizados... Hay en los venezolanos por naturalización, en general, una sensación como de que no se hubiera hecho lo necesario para crear en la conciencia nacional el verdadero sentido de lo que ellos representan; algunos han llegado a expresar que a veces se sienten tratados como si fueran venezolanos de segunda clase; que no se sienten reconocidos en la plenitud de los derechos que envuelve su carta de ciudadanía. Hay la aspiración de que no solamente se eliminen progresivamente algunos obstáculos legales a su participación más directa en la decisión de las cuestiones nacionales, sino además que se abra un canal amplio para la comprensión, que se haga un esfuerzo serio para la educación, para que exista positivamente un estado de conciencia que borre esa diferencia y que le haga sentir, al que jocosamente se llama a sí mismo "venezolano reencauchado", que es un venezolano de verdad".

El doctor RAFAEL CALDERA concluyó:

"Yo creo que este momento es especialmente favorable para revisar varias cuestiones, porque la campaña electoral agita todo aquello que está en el fondo del acontecer nacional y porque justamente, cuando la conciencia de un país se sacude por la preocupación de tomar una decisión ante un cambio de rumbo, es el momento más preciso para que se escojan los nuevos caminos de la nueva Venezuela"²⁵².

68. Triunfante el doctor RAFAEL CALDERA en las elecciones para Presidente de la República durante el período 1969-1974, celebradas el primero de diciembre de 1968²⁵³, a los pocos meses de haberse encargado del Poder Ejecutivo, el Director de Extranjería del Ministerio de Relaciones Interiores, doctor PEDRO CONTRERAS PULIDO, hizo los siguientes comentarios públicos, según aparecen en la prensa diaria:

252. "El Universal", Sábado catorce de septiembre de 1968.

253. El doctor RAFAEL CALDERA RODRÍGUEZ "obtuvo la mayoría relativa con un total de un millón ochenta y dos mil novecientos cuarenta y un (1.082.941) votos" y el doctor GONZALO BARRIOS, candidato del partido Acción Democrática, alcanzó un total de un millón cincuenta y un mil ochocientos setenta votos (1.051.870). ("Acta de Proclamación del candidato electo a la Presidencia de la República en las Elecciones Generales celebradas el día 1° de diciembre de 1968", en "Gaceta Oficial", número 28.803, trece de diciembre de 1968).

"El Director de Extranjería declaró las medidas tomadas para hacer eficaz el principio de igualdad entre venezolanos nacidos en el país y los naturalizados, anunciado por el Presidente Caldera en su campaña electoral: se elimina la mención en el pasaporte de "venezolano por naturalización según la Gaceta Oficial número ...X" y "venezolano por naturalización de acuerdo con el ordinal tal de la Constitución Nacional". Se consideró una medida discriminatoria frente a los demás venezolanos, y se trataba de una práctica administrativa sin fundamento en el Reglamento de Pasaportes. Tal mención "fue motivo de muchas molestias para los venezolanos por naturalización"²⁵⁴. Igualmente se eliminó el sello que se estampa en los pasaportes de los naturalizados como recordatorio del artículo 11 de la Ley de Naturalización... pues sí se presume que la Ley debe ser conocida, debe presumirse que también es conocida por los naturalizados"²⁵⁵.

254. El recordatorio parece referirse a la Resolución dictada el *veintinueve de noviembre de 1944* por el Servicio Nacional de Seguridad, dependiente del Ministerio de Relaciones Interiores, donde se resolvió eliminar la mención "venezolanos por naturalización" con el fin de evitarles inconvenientes en el exterior (MRI, 1945, "Documentos", Nrs. 69, 70 y 71, págs. 180-181). La Resolución fue adoptada por sugerencia de la Cancillería (LA, 1945, "Exposición", pág. XC), con base en un Informe de la Consultoría Jurídica de fecha *tres de octubre de 1944*, donde fueron hechos los planteamientos siguientes: "La medida, en nuestro concepto, debe estudiarse a la luz del derecho internacional más bien que del derecho interno. La no advertencia a los países extranjeros de que se trata de un venezolano por naturalización, podría apreciarse como acto poco leal, ya que no puede ser lo mismo para las naciones extrañas recibir en su seno a un nacional de origen que a un nacionalizado. Las diferencias existentes entre venezolanos por nacimiento y por naturalización no son sólo jurídicas sino sentimentales. Venezuela niega expresamente ciertos derechos a los que no son venezolanos por nacimiento y exige también expresamente, a los naturalizados de la obligación de servir a la República contra su patria de origen. Si, pues, Venezuela establece marcadas desigualdades entre la nacionalidad de origen y la adquirida, no podría esperar que en el extranjero se procediera de modo diferente. Las naciones, como es sabido, hállanse expuestas a la guerra, especialmente con ciertos y determinados países que son sus rivales y que probablemente lo serán siempre. El francés y norteamericano mirará en todo momento con recelo al alemán y al japonés, respectivamente, y sería contrario a la lógica, a nuestro modo de ver, que en cualquier época y especialmente en épocas conflictivas para E.E.U.U. ponga sólo por caso, entrara en territorio americano un súbdito del Japón como ciudadano venezolano, sin la natural advertencia de su verdadera condición en lo que respecta a su propia nacionalidad. El hecho de que una persona tome carta de naturaleza de otro país no quiere decir que se desprenda *ipso iure* de sus sentimientos naturales hacia su tierra primitiva, y la legislación venezolana reconoce expresamente, como queda dicho, esta verdad. Es cierto que en el pasaporte del venezolano por naturalización se expresa el lugar del nacimiento; pero este dato no es bastante, porque un niño de padres venezolanos puede nacer fuera de la patria, venirse luego para Venezuela y no tener ni siquiera el recuerdo del país donde nació. Por otra parte, si lo que se quiere es dar facilidades a los

69. La denuncia formulada por el partido Acción Democrática con motivo del nombramiento de JOAQUIN MARTA SOUZA o JOAQUIN DE SOUZA MARTA en el cargo de Director de empleos del Ministerio del Trabajo, trajo consigo un amplio debate acerca de los derechos y deberes de los venezolanos por naturalización; y dentro de las diversas reseñas periodísticas, la revista "Elite", fechada el *veinticuatro de mayo de 1969*, publicó un reportaje bajo el rubro: "Los Naturalizados son Venezolanos de Segunda?...", donde se lee el siguiente párrafo inicial:

"¿Puede un ciudadano ser despojado de los derechos inherentes a la nacionalidad que ha adquirido? ¿Son más fuertes los lazos legales que ligan a un extranjero con determinado país o el hecho de haber pasado toda una vida y adquirido costumbres, idioma, cultura e idiosincrasia de su nueva patria? ¿Constituye un delito el hecho de no haber nacido en Venezuela? ¿Son las personas naturalizadas ciudadanos de segunda clase en nuestro país?"²⁵⁶.

70. En forma prácticamente simultánea, el "Movimiento Desarrrollista" —agrupación política constituida para intervenir en los comicios del nueve de diciembre de 1968—, a través del doctor SANTIAGO GERARDO SUÁREZ y bajo el rubro "Inmigración y Naturalización", hizo los comentarios siguientes sobre la materia:

"Entre los venezolanos por nacimiento y los venezolanos por naturalización existe, según la Constitución Nacional, igualdad jurídica, aunque la ley de leyes reserva a los primeros la posibilidad de desempeñar las funciones públicas siguientes: Presidente de la República, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Ministro del Despacho, Contralor General de la República, Fiscal General de la República y Procurador General de la República, Senador y Diputado, siendo imposible establecer, por vía legal, reglamentaria u ordenancista, nin-

extranjeros en Venezuela, la medida en ciernes no le daría facilidades sino fuera de aquí. En vista de lo expuesto y muy especialmente de que los Estados Unidos han manifestado ya a esta Cancillería que no se considera en su territorio a los nacionalizados como a los nacionales de origen, valdría la pena de estudiarse el punto, como insistimos al principio, de acuerdo con las prácticas internacionales. Quizá podría llegarse por acuerdos, aunque ello parece difícil, a convenios sobre la materia, estableciendo en dichos acuerdos ciertas salvedades o exclusiones relacionados con nacionalidades determinadas".

255. "La Religión", número 23.901, *veintinueve de agosto de 1969*.

256. "Elite", Número 2278, *veinticuatro de mayo de 1969*.

guna otra excepción o distinción que no esté viciada desde su promulgación, de inconstitucionalidad. ... Los Desarrollistas creemos que las excepciones que afectan a los naturalizados pueden reducirse, supuesta la pertinente reforma constitucional, al mantenimiento del requisito exigido para la elegibilidad del Presidente de la República, con lo cual la equiparación de derechos entre venezolanos por nacimiento y venezolanos por naturalización, sería prácticamente total. Y, aunque estimamos que las salvedades en cuestión no alteran en esencia la participación política de los naturalizados en la construcción del país, consideramos que su eliminación abonaría, digna, generosa y fraternalmente, el terreno para una más cabal integración"²⁵⁷.

71. De la misma época son los comentarios del columnista JOSÉ ANTONIO RIAL, aparecidos en "*El Universal*" correspondiente al *veintitrés de mayo de 1969*, bajo el título "*No todo lo jurídico es honesto*". Primordialmente se refiere a la problemática surgida con motivo del nombramiento hecho a JOAQUIN MARTA SOUZA; y en forma incidente expresa:

"La reacción contra Pérez Jiménez que abrió las puertas de Venezuela y que otorgó el voto a extranjeros —pensando que en su bien— hizo a la democracia restrictiva de los derechos de los nacionalizados, estableció a este respecto una Constitución menos liberal que la del dictador, y aún no ha luchado partido alguno, en el Congreso, porque esa nacionalidad de segunda que establece la Constitución en vigor, rectifique algo su articulado, en beneficio de unos doscientos mil nuevos venezolanos"²⁵⁸.

257. "*Inmigración y Naturalización*", folleto publicado sin pie de imprenta ni fecha. De seguida se lee el párrafo siguiente: "Estamos conscientes, sin embargo, de que la espasmódica aparición de ciertos signos de discriminación, la ocasional institución de criterios diferenciadores y la adopción de algunas medidas, legislativas o ejecutivas, de corte segregacionista contra los extranjeros residentes y, en particular, contra los naturalizados, no conforman la actitud del Estado y de la sociedad venezolanos hacia unos y otros. Si se trata, como es de presumir, de leyes, reglamentos, estatutos, ordenanzas o resoluciones viciadas de inconstitucionalidad, nada más natural que el Gobierno o la sociedad, en su caso, demanden la nulidad de aquellos instrumentos que sean violatorios de expresas normas constitucionales, lesivos a los intereses materiales y espirituales de una población que goza de gran entidad en nuestro mundo social y económico y, por último, ofensivos al decoro de la comunidad nacional" (págs. 22-23). Los conceptos anteriores fueron reproducidos en una nueva edición de "*Inmigración y Naturalización*", hecha por SANTIAGO-GERARDO SUÁREZ en Caracas, en 1975, págs. 33-34.

258. "*El Universal*", *veintitrés de mayo de 1969*.

72. El "agitadísimo caso del doctor JOAQUÍN MARTA SOUZA" constituyó también motivo de meditación en sectores particulares; y a título de ejemplo cabe recordar la propuesta, hecha por el doctor JULIÁN LLINASVEGA, de reformar los preceptos constitucionales a los fines de reconocer "el derecho de sufragio como electores venezolanos y por tanto elegibles para todo género de cargos que no sea el de Presidente de la República", a "los españoles y latinoamericanos que hayan residido en el país durante diez años o más, antes o después de la vigencia de este mandato y que sean padres de nacidos en el territorio nacional"²⁵⁹.

73. La tendencia en favor de la igualdad entre ambas categorías de venezolanos se ha mantenido vigente en las épocas posteriores; según informes de la prensa diaria de Caracas correspondiente al ocho de mayo de 1970 el Presidente de la Unión Nacional de Venezolanos Naturalizados, doctor ANDRÉS CHIMARAS ARONI, hizo entrega al Presidente de la Cámara de Diputados, doctor ANTONIO LEYDENZ, de un documento tendiente a la eliminación o reforma de los artículos 45, 149, 152 y 195 de la Constitución Nacional. De esta manera se perseguía suprimir las diferencias consagradas en ellos, "para abrir las puertas a todos los venezolanos, sin distinciones, en igualdad de derechos civiles, políticos, sociales y económicos"²⁶⁰.

74. La urgencia de suprimir los distingos existentes entre venezolanos por nacimiento y naturalizados en Venezuela fue recogida por la Asociación Pro-Venezuela; y en declaraciones publicadas en la prensa el primero de febrero de 1972, su Presidente, doctor REINALDO CERVINI, informó acerca del propósito

259. LLINASVEGA, JULIÁN. "La Nacionalidad Venezolana", artículo aparecido en "El Universal", treintinueve de mayo de 1969. De acuerdo con su propuesta la mencionada categoría de personas adquiriría "de hecho la nacionalidad venezolana"; y "sólo tendrán que comprobarlo para que les sea expedida de inmediato su cédula de identidad de venezolanos".

260. "El Universal", ocho de mayo de 1970. Los artículos 149, 152 y 195 de la Constitución exigen la nacionalidad venezolana por nacimiento para desempeñar los cargos de Senador, Diputado y Ministro, respectivamente. En el documento presentado por Unión Nacional de Venezolanos Naturalizados también propone reformar la Ley Electoral para que se otorgue el derecho de votar "a los 700 mil extranjeros que viven en el país desde hace decenas de años"; y se pronuncia por el sistema de elecciones separadas para Presidente de la República y Cuerpos Deliberantes.

de realizar "en breve un foro, al cual serán invitados los líderes de los partidos políticos, con el propósito de que ilustren a los grupos interesados sobre la definición de si los venezolanos por naturalización podrán gozar de los mismos derechos políticos que los venezolanos por nacimiento". De igual modo hizo la advertencia de que "la Asociación ha mantenido como tesis que los grupos extranjeros radicados en nuestro país y que han adquirido la nacionalidad venezolana deben tener los mismos derechos y obligaciones y demás prerrogativas que nuestra Constitución consagra a los venezolanos por nacimiento"²⁶¹.

75. Aun cuando los diversos sectores políticos expresaron su beneplácito ante la iniciativa de la Asociación Pro-Venezuela no se obtuvo ningún resultado práctico; y en alguno de los varios comentarios de prensa de la época se destacó "que la buena causa marcha, lo cual es fundamentalmente positivo para Venezuela, pues de los 883.006 extranjeros que hay registrados y documentados en el país, son muchos los que no toman carta de naturalización porque prefieren la rotundidad de su carencia *voluntaria* de derechos políticos, e incluso otras incomodidades respecto a logro de empleos, etc., que el ambiguo ser o no ser, casi shakesperiano, del nacionalizado, al que todos los días le aparecen, hasta en los anuncios, con ilegalidad manifiesta pero tolerada, restricciones a su condición no ya política sino hasta humana"²⁶².

76. Los planteamientos relativos a la condición jurídica de los venezolanos por naturalización adquirieron nueva vida con la proximidad de los comicios a realizarse el nueve de diciembre de 1973; y bajo el rubro "*Derechos Políticos del Naturalizado*" escribió el doctor LUIS OSCAR TELLERÍA en diez de febrero de 1972 los siguientes conceptos:

"Y hoy, cuando se avecina el proceso electoral, de repente aparece un movimiento en favor de enmiendas constitucionales que otorgan derechos plenos a los nacionalizados... De aceptar tal tesis estaríamos corriendo no pocos riesgos, entre otros, que nuestro país podría convertirse en excelente

261. "El Mundo", Martes primero de febrero de 1972.

262. RIAL, JOSÉ ANTONIO. "Foro de los Nacionalizados. Pro-Venezuela le Gana a los Partidos", en "El Universal", cinco de febrero de 1972.

campo de experimentación para los intereses internacionales. Que la Carta de Naturalización se tomaría a la ligera. Y que la formación social nuestra sufriría indudablemente fraccionamientos incalculables. Por otra parte, sería muy curioso ver legislando a sujetos que no tienen aún el paladar venezolanizado; que de nuestra historia (si es que la conocen) tienen noticias superfluas. Y por último, que sería muy cómodo a Estados vecinos ordenar la naturalización de unas cuantas decenas de miles de personas para montar un Caballo de Troya”²⁶³.

77. Poco tiempo después, en comunicación aparecida en “*El Universal*” correspondiente al *veintitrés de noviembre de 1972*, fue hecho un público llamamiento a los naturalizados por El Comité Internacional Pro-Defensa de la Democracia, CIPDEM, “invitándolos para firmar el Documento mediante el cual se solicita a las Cámaras Legislativas, de acuerdo con el Proyecto de Ley respectivo, la reforma de la Constitución Nacional a fin de que los venezolanos por naturalización logren la igualdad de derechos que con justicia reclaman”; y al efecto comenta “que tales sagrados fueros son merecidos por quienes han venido a Venezuela a vivir aquí definitivamente, trabajar aquí, sufrir y gozar aquí, tener hijos y morir aquí, defendiendo igual que los venezolanos por nacimiento la integridad del territorio patrio, su honor, su seguridad y su progreso”²⁶⁴.

El Comité Internacional Pro-Defensa de la Democracia afirma la existencia de discriminaciones cuando en diversas formas administrativas se los identifica como “venezolanos por naturalización”, “especificación con la cual en diferentes papeles públicos y privados se trata de definir una identificación secundaria en relación a los venezolanos por nacimiento”; y pretender obtener de dichas entidades y organismos públicos y privados “que aplican la mencionada especificación discrimi-

263. TELLERÍA, LUIS OSCAR. “*Derechos Políticos del Nacionalizado*”, en “*El Universal*”, diez de febrero de 1972. No obstante, agrega: “Ante el inmigrante me inclino. Entendiendo por tal al sujeto que quiere incorporarse definitivamente, aportando técnicas y culturas. Para el hijo del inmigrante todos los derechos, como que se los concede el *ius soli*. Para el inmigrante que llegó antes de los 7 años igualdad total. ¡Claro!, como que su siquis se nutrió del espacio. Como que ha bebido la manera de ser. Como que su paladar lo formó la hallaca, el papelón y el alfondoque. Como que el banco de escuela le dio el pan de la amistad y la conciencia de patria”.

264. “*El Universal*”, *veintitrés de noviembre de 1972*.

minatoria, se logre superar ese texto ofensivo y que sólo se use el legítimo y ordinario de Venezolano”.

Con base en los anteriores presupuestos sostiene la conveniencia de una reforma constitucional que “traduzca un señalamiento terminante, en el articulado respectivo, en cuanto a la prohibición de que en las leyes del país, sin excepción, aparezca la frase discriminatoria de “venezolano por naturalización”; y que en consecuencia y en razón y legalidad de la propia Carta Magna, no sea ésta violada por ninguna ley estatal, municipal, etc., que realice la discriminación tanto en lo que se refiere a la frase mencionada de “venezolano por naturalización” como en lo tocante al ejercicio de cargos representativos o administrativos, referidos a los cuerpos deliberantes de los Estados y el Distrito Federal y los Territorios Federales y a la administración gubernamental”.

De igual modo la reforma debería tender al logro de que “los artículos en los cuales se determinan las condiciones para poder ejercer los cargos atinentes a los tres grandes Poderes, sean modificados en el sentido de que sólo el correspondiente al de Presidente de la República deberá ser ejercido por venezolano por nacimiento y que, en consecuencia, todos los demás, desde los de Senador y Diputado en cuanto a los Cuerpos deliberantes, y desde los de Ministros del Despacho en relación al Poder Ejecutivo, sean ejercidos por venezolanos sin discriminación alguna”.

Dentro de esta última directriz agregó el documento que sería dirigido al Congreso Nacional:

“No escapará al elevado criterio de Ustedes Honorables Senadores y Diputados, que lo que interesa a nuestros compatriotas por naturalización no es ejercer esos cargos sino tener el derecho a ejercerlos, aunque en la práctica, por las razones y mecanismos inherentes al propio sistema representativo-democrático, no lleguen a alcanzarlos. Saben ustedes bien, Honorables compatriotas, que precisamente la libre elección política, cuyos pilotes son los partidos constitutivos y legalizados, sería la que podría determinar qué venezolanos por naturalización vayan o no a los cuerpos deliberantes y a los cargos administrativos oficiales. Y esa elección, como todos los sabemos, no estará en las manos únicas de los electores

venezolanos por naturalización sino en las manos del pueblo todo"²⁶⁵.

El documento pretende no sólo obtener la igualdad de derechos; y sostiene también la necesidad de que "se hagan valer estrictamente los deberes sin ninguna clase de excepciones para quienes, habiendo recibido en este país la carta de ciudadanía pretendieran burlar los Deberes en ella comprometidos"²⁶⁶.

78. Los derechos y deberes correspondientes a los naturalizados en la República también han sido causa de preocupación en la esfera política cotidiana durante el presente período constitucional; y, con motivo de haberse publicado el Reglamento de la Ley de Naturalización el *once de junio de 1974*²⁶⁷, el Ministro de Relaciones Interiores, LUIS PIÑERÚA ORDAZ, dijo en rueda de prensa:

"Por último, la oportunidad es propicia para decirles a los compatriotas que han nacido en otros países, es decir a los venezolanos por naturalización, que el Gobierno, y con ello interpreto al pueblo de Venezuela, desea que ellos se sientan como lo que son: venezolanos integrales. Ellos no son venezolanos de segunda. Ellos son venezolanos como los que han nacido en el territorio nacional. Sólo los afectan las limitaciones que pauta la Constitución Nacional en lo que respecta a los derechos políticos, en el sentido de que no pueden ser

265. El Comité Internacional Pro-defensa de la Democracia pretendía, al mismo tiempo, una reforma de la Ley de Naturalización con el objeto de suprimir "todos los señalamientos ambiguos que contiene, la mayoría realmente inoperante": crítica en particular el lapso de diez días concedido por la ley para apelar del Decreto revocatorio de la carta de naturalización venezolana, porque está probado "que es insuficiente para evacuar las pruebas que en justicia pudieran favorecer al naturalizado". Sin embargo, se trata de una crítica injustificada: en primer término, porque el lapso de diez días previsto en la Ley de Naturalización no era para evacuar las pruebas necesarias sino para interponer el recurso correspondiente; y, en segundo lugar, porque había sido extendido a seis meses "a partir de la fecha de publicación de la revocatoria en la Gaceta Oficial", por mandato de la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución del *veintitrés de enero de 1961*.

266. El Documento aparece suscrito por ANA JOVANOVIĆ, FELIKS ZUBR y MARIO MÉNDEZ FONSECA; y el llamamiento a los naturalizados pretende obtener en exceso las veinte mil firmas de electores, necesarias para iniciar el correspondiente trámite legislativo, a tenor del inciso quinto del artículo 165 de la Constitución Nacional.

267. En forma incomprensible dicho instrumento aparece titulado "*Reglamento de la Ley de Naturalizaciones*", siendo así que la Ley reglamentada es la "*Ley de Naturalización*".

Presidente de la República, ni ministros ni diputados. Incluso somos partidarios que en una próxima enmienda constitucional se les dé también estos derechos. En lo demás son venezolanos como todos los otros y merecen los mismos respetos y garantías que merece la totalidad de los venezolanos. Ojalá ustedes sirvan de órgano para transmitir estas ideas que he expuesto a fin de que estos compatriotas entiendan cabalmente que del Gobierno ni de los venezolanos por nacimiento pueden esperar tratamiento discriminatorio"²⁶⁸.

79. Los anteriores conceptos fueron ratificados por el Presidente de la República, ciudadano CARLOS ANDRÉS PÉREZ, en el acto público de juramentación de nuevos naturalizados que tuvo lugar el *veinticuatro de julio de 1974* en el Círculo Militar. En su discurso protocolar prometió que "en mensaje especial al Congreso Nacional presentaremos el próximo año sugerencias de Reforma constitucional, dentro de ellas las que se refieren a los venezolanos por naturalización"; y en este sentido agregó los conceptos siguientes:

"He sido, a lo largo de mi vida pública, defensor a tiempo completo de la necesidad de liberalizar la legislación venezolana tanto para el nuevo venezolano, como para el extranjero que sigue siendo extranjero. ... El Presidente de Pro-Venezuela recordaba en sus palabras las mías como candidato presidencial en la sede de Pro-Venezuela. Anuncié que durante mi gobierno sería modificada la Constitución Nacional para otorgar a los venezolanos por naturalización los mismos derechos de los venezolanos por nacimiento, con excepción de aquellos que en todas las patrias del mundo se reservan para los venezolanos nacidos en el territorio".

El Presidente de la República concluyó sus palabras con este párrafo:

"Y yo voy a tener la inmensa satisfacción de ser quien suscriba las Enmiendas Constitucionales que integren definitiva e integralmente a la Patria a los venezolanos por naturalización"²⁶⁹.

80. Ante el recordatorio del Presidente de la Asociación Pro-Venezuela, doctor REINALDO CERVINI, el Presidente de la Repú-

268. "El Universal", once de junio de 1974; "El Nacional", once de junio de 1974.

269. "El Universal", veinticinco de julio de 1974.

blica, ciudadano CARLOS ANDRÉS PÉREZ, reiteró la promesa anterior en su discurso del *veinticuatro de julio de 1976*, también en el acto de juramentación de nuevos naturalizados en Venezuela; y de nuevo sostuvo que a "la Constitución de Venezuela debe hacerse esa modificación para que se establezca que los venezolanos por naturalización pueden ejercer todas las posiciones en la alta jerarquía del Estado venezolano, menos aquellas que, también en todas las constituciones del mundo, se reservan para los ciudadanos por nacimiento, estableciendo, eso sí, algunas condiciones en cuanto al tiempo para que progresivamente los venezolanos por naturalización vayan ejerciendo estos derechos políticos que hoy anacrónicamente se les están negando"²⁷⁰.

81. Algunos días después, según noticia publicada el *primero de agosto de 1976*, fue hecha una declaratoria similar en el "Hogar Canario" por el ex-Presidente de la República, ciudadano RÓMULO BETANCOURT BELLO, con motivo de un almuerzo en su honor. En esa oportunidad recordó su condición de hijo de isleños, y "al final de su discurso expresó que personalmente está interesado en agilizar la reforma de la Constitución que permita a los extranjeros nacionalizados tener los mismos derechos de representatividad que los naturales, y, así, puedan ser elegidos congresantes y concejales".

En la misma noticia de prensa se lee:

"Para defender esta posición, anunció que volverá al Congreso a solicitar el apoyo de Diputados y Senadores para esta reforma constitucional. Anunció, además, que solicitará la cooperación del expresidente Rafael Caldera, para desarrollar esta tarea en favor de los extranjeros que han obtenido su ciudadanía"²⁷¹.

82. A los pocos meses, en discurso pronunciado en Lisboa el *primero de noviembre de 1976* ante la Asamblea del Partido Socialista Portugués, el ciudadano LUIS PIÑERÍA ORDAZ, en su carácter de Secretario General de Acción Democrática, actualmente en funciones de gobierno, "ratificó el compromiso de su partido de auspiciar una reforma constitucional que otor-

270. "El Universal", *veinticinco de julio de 1976*.

271. "El Nacional", *primero de agosto de 1976*.

gue a los portugueses residentes en el país, igualdad de derechos políticos a los venezolanos por nacimiento, para que puedan optar a cargos de elección popular"; y de acuerdo con la noticia aparecida en la prensa, al concluir sus palabras prometió "a quienes sin renunciar a su amor por la patria de origen, han decidido adoptar la nacionalidad venezolana, desde aquí, desde esta calificada tribuna, les ratificamos el compromiso de auspiciar una reforma constitucional que, terminando con un anacronismo injustificable, les otorgue igualdad de derechos políticos que los venezolanos por nacimiento para que puedan optar a cargos de elección popular"²⁷².

83. De manera prácticamente simultánea, el Ministro de Relaciones Interiores, doctor OCTAVIO LEPAGE, en declaraciones publicadas el cinco de noviembre de 1976, afirmó que "Venezuela ha sido amplia con los extranjeros que se han residenciado definitivamente en el país, para permitir su incorporación plena a la Nación; y al mismo tiempo "recordó que excluidas algunas limitaciones para el ejercicio de ciertos derechos políticos, los nacionalizados tienen los mismos derechos que los venezolanos por nacimiento"²⁷³.

84. Motivos de naturaleza completamente distinta parecen haber motivado enérgicos pronunciamientos sobre el tema en fecha reciente; y la prensa capitalina dio a conocer un "Acuerdo" adoptado el diecisiete de diciembre de 1976 por el COMITE RAFAEL URDANETA (FRONTERAS), precedió, entre otros, del siguiente Considerando:

"Que por la Constitución y las prácticas políticas nuestro régimen democrático se caracteriza, como en otros países democráticos, por un sistema presidencialista, característica ésta que hace gravitar sobre la persona del Primer Magistrado una responsabilidad que debe estar libre de toda influencia extraña a la afirmación del nacionalismo más consecuente, lo que no es posible sino cuando quien ha de ejercer la Primera Magistratura de la República ha sido formado, desde su cuna, por padres nacidos en Venezuela y en un ambiente de familia venezolana".

272. "El Universal", dos de noviembre de 1976.

273. "El Universal", seis de noviembre de 1976.

En tal virtud sugirió una reforma constitucional para efectuar un distingo entre los propios venezolanos originarios y exigir "como requisito para ser elegido Presidente de la República ser ciudadano venezolano por nacimiento hijo de padre y madre nacidos en el país". De igual modo fue propuesto "exigir las mismas condiciones para quienes hayan de ser elegidos Presidente y Vicepresidente del Congreso, miembros de la Corte Suprema de Justicia y para quienes hayan de ser designados Ministros del Ejecutivo"²⁷⁴.

85. La adecuada defensa de "los supremos intereses de la Patria" explica un nuevo "Remitido" del COMITÉ RAFAEL URDANETA (FRONTERAS) del *veinte de enero de 1977*, donde reitera la urgencia de "la nacionalización de la Presidencia y de las más altas Magistraturas de la República: Presidencia y Vicepresidencia del Congreso, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Ministros del Ejecutivo, Procurador General, Fiscal General y Contralor General".

A tal efecto promueve "una reforma de la Constitución en este sentido"; y para justificar sus planteamientos hace públicos los siguientes comentarios:

"Tenemos permanentemente presente en nuestra mente, el apotegma lapidario del Libertador Simón Bolívar: "El talento sin probidad es un azote". Hoy, hombres de talento pero sin probidad —y otros sin talento y sin probidad—, han asumido la defensa de los designios bastardos de una soberanía foránea codiciosa de nuestro territorio e interesada en perturbar el ejercicio en él de la plenitud de nuestra soberanía... La rectificación radical que la etapa histórica actual requiere de los venezolanos en el plano del civismo para la defensa eficiente de nuestros límites y fronteras, exige que a las más altas Magistraturas de la República, la Presidencia en primer término, no puedan tener acceso sino venezolanos integrales. En efecto, en esas magistraturas, y en la Presidencia por excelencia, tanto del Congreso como del Ejecutivo, no pueden actuar, en los momentos decisivos, cuando un Magistrado debe echar mano a todos los recursos de su personalidad —talento, habilidad, sagacidad, afectos y sentimien-

274. "El Universal", treinta de diciembre de 1976. El Acuerdo aparece suscrito por miembros del "Consejo": PEDRO SOTILLO, CARLOS NAVAS SPÍNOLA y FEDERICO BRITO FIGUEROA y por los "Coordinadores": VÍCTOR POLEO y RAÚL OSUNA B.

tos—, sino quienes sólo estén atados, por la vía sentimental y afectiva, al sentimiento integral de lo venezolano, al afecto integral de lo venezolano, vividos el uno y el otro con la emoción integral del venezolano en los instantes decisivos en que no puede tomarse una decisión sino atendiendo únicamente, exclusivamente y solamente al deber que nos impone el artículo 51 de la Constitución, que reza así: "Los venezolanos tienen el deber de honrar y defender la patria, y resguardar y proteger los intereses de la Nación".

En lógica consecuencia a los anteriores planteamientos el "Remitido" del COMITÉ RAFAEL URDANETA (FRONTERAS) concluye en los términos siguientes:

"Ahora bien, para que alguien que esté en alguna alta Magistratura de la República pueda decidir, en los instantes decisivos, sin ataduras sentimentales o afectivas, se impone como un imperativo insoslayable, que sea venezolano integral, nacido en el país, de padres nativos del país y formado, desde su cuna, en el seno de una familia auténticamente venezolana, tampoco sin ataduras afectivas y sentimentales foráneas"²⁷⁵.

86. La condición jurídica de los venezolanos por naturalización ha pasado al primer plano de la actualidad jurídica con motivo de los planteamientos hechos por el Presidente de la República, Ciudadano CARLOS ANDRÉS PÉREZ, en su Tercer Mensaje Anual al Congreso del *doce de marzo de 1977*, cuando el presente trabajo se encontraba ya en la imprenta; y bajo el rubro "*Los Venezolanos por naturalización*" partió de los siguientes comentarios preliminares:

"Venezuela es una patria generosa y abierta. A lo largo de la historia decenas de miles de hombres de muchas nacionalidades han venido a constituir su hogar, a laborar con nosotros, y muchísimos de ellos a adoptar la nacionalidad venezolana. Venezuela sigue siendo patria abierta para el extranjero que quiera hacer su hogar, engendrar sus hijos y vivir su vida en nuestra tierra. No hay población de Venezuela donde no vivan jóvenes que son primera generación, hijos de inmigrantes nacionalizados o no. El empeñoso esfuerzo de progreso

275. "El Nacional", veinticuatro de enero de 1977. Al pie del "Remitido" aparecen como miembros del "Consejo": PEDRO SOTILLO, CARLOS NAVAS SPÍNOLA y FEDERICO BRITO FIGUEROA; y como "Coordinadores": VÍCTOR POLEO y RAÚL OSUNA B.

que Venezuela vive en esta etapa, vuelve a requerir de la cooperación del extranjero para suplir nuestras deficiencias y para acrecentar nuestra capacidad. Nuestras leyes han sido tradicionalmente amplias y generosas para el extranjero. En cambio, las restricciones constitucionales que se refieren a los derechos políticos de los venezolanos por naturalización inexplicablemente se han quedado estancadas en el pasado. Ningún país con cierto grado de evolución política, no en Europa sino en nuestra propia América, mantiene esas restricciones que corresponden a un pasado muy lejano en torno a los venezolanos por naturalización".

En virtud de las anteriores consideraciones el Presidente de la República formuló la siguiente propuesta:

"Por estas importantes razones, ampliamente expuestas por mí en la campaña electoral de 1973, con el compromiso contenido en el programa Acción de Gobierno de solicitar la reforma de la Constitución, pido a los señores Senadores y Diputados que se acoja esta propuesta mía y se presente la correspondiente Enmienda, a discutirse en este período de sesiones, con el objeto de que pueda estar aprobada para el año de 1978. Tiene por objeto situar las normas constitucionales venezolanas, en los mismos términos en que las han establecido la inmensa mayoría de las naciones del mundo y de nuestra propia América. Se trata de dar, junto con el derecho activo del voto, el derecho pasivo de ser elegido, a los venezolanos por naturalización, con excepción de la Presidencia de la República, los Presidentes de las Cámaras y la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia. De acuerdo con nuestra Constitución los venezolanos por naturalización no pueden ser elegidos ni Senadores ni Diputados. Tampoco miembros de las Asambleas Legislativas. De igual manera tampoco pueden ser nombrados Ministros, Gobernadores de Estado, ni miembros de la Corte Suprema de Justicia. Esta es una discriminación injustificable a la luz del derecho constitucional democrático contemporáneo. Previsión conveniente sí será la de establecer determinado número de años de ejercicio de la ciudadanía y otras condiciones más, para poder ser sujetos de elección o para ocupar las determinadas altas posiciones que hoy están restringidas a sólo los venezolanos por nacimiento".

El Presidente de la República concluyó con las siguientes palabras:

"Seguro estoy de la receptividad de toda la colectividad nacional y de las fracciones políticas representadas en estas Cámaras para

esta justa enmienda a nuestra Constitución, que elevará nuestro rango moral ante todas las naciones del mundo, al aprobar la Primera Enmienda Constitucional para incorporar a los venezolanos por naturalización al disfrute de los derechos políticos plenos. Se trataría de enmiendas a los artículos 19, 21, 149, 152, 195, 213 y 237 de la Constitución Nacional”²⁷⁶.

87. Una síntesis de los puntos de vista expuestos en las páginas anteriores no permite conclusiones ciertas acerca de la constitucionalidad de los eventuales límites impuestos por el Congreso ordinario a la condición jurídica de los naturalizados en la República, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente en la actualidad: sin embargo, las enseñanzas de la experiencia de todos los días parecen orientarse en sentido positivo. En efecto, la urgencia de restringir a los venezolanos originarios el desempeño de las funciones de Arzobispos, Obispos Diocesanos y sus Coadjutores, resultó obstáculo casi insalvable para el feliz término del *Modus vivendi* con la Santa Sede. No obstante, en ningún momento parece haberse planteado la más mínima duda a los Poderes Públicos intervinientes en su trámite acerca de la compatibilidad semejante límite con los categóricos mandatos de nuestra Constitución; antes al contrario la exigencia se consideró legítima —numerosos argumentos fueron esgrimidos para justificarla, aún la propia soberanía de la República—, a pesar de constituir una evidente restricción a los derechos de los naturalizados venezolanos impuesta a través de un Convenio, obligatorio en virtud de su aprobación legislativa.

Por otra parte, constituye un hecho cierto la actitud del Congreso después de promulgada la Constitución del veintitrés de enero de 1961: en ningún instante parece haber tenido dudas acerca de sus facultades para restringir los derechos y deberes de los naturalizados en Venezuela; y aún los propios defensores de la doctrina, aparte de hermosas frases teóricas, han hecho caso omiso de los instrumentos legales existentes para anular los límites impuestos por el Congreso, a través de la

276. “Tercer Mensaje al Congreso de la República”, Caracas, 1977, págs. LXI-LXIII. Los anteriores planteamientos fueron calurosamente acogidos por la Asociación Pro-Venezuela (“El Universal”, dieciocho de marzo de 1977); y fueron objeto de comentarios por HONORIO HERNÁNDEZ GARCÍA, en artículo bajo el rubro “Los Naturalizados. Enmienda Constitucional” (“El Universal”, veinticinco de mayo de 1977).

respectiva demanda de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia, único medio para dilucidar de manera definitiva las posibles controversias sobre la materia.

Ciertamente los impugnadores de la facultad de nuestro Poder Legislativo han recibido un apoyo inesperado en la sentencia de la Sala Político-Administrativa del *once de julio de 1973*, donde se hacen importantes declaratorias por cuanto se afirma la igualdad de principio entre venezolanos originarios y naturalizados en la República, con las únicas excepciones previstas en nuestra Carta Fundamental. Sin embargo, también fue rendido homenaje a la incertidumbre jurídica existente por cuanto, en una demanda de nulidad por ilegalidad de un acto administrativo y en forma bastante *sui-generis* —debe reconocerse—, se exime de costas a la parte actora “por considerar controvertible... la cuestión debatida en este juicio”.

En consecuencia, el problema no parece estar resuelto todavía: queda abierta la interrogante acerca de la actitud de nuestra Suprema Corte de Justicia en Pleno, a quien corresponde el control de la constitucionalidad de los actos del Poder Público; y sería de particular importancia su respuesta sobre el fondo del asunto, si se debatiera la validez de los límites impuestos a los venezolanos por naturalización para desempeñar las funciones de Arzobispos, Obispos Diocesanos y sus Coadjutores, en los términos de la declaratoria del Canciller, doctor MARCOS FALCÓN BRICEÑO, y de la inteligencia del *Modus vivendi* aprobada por el Congreso de la República.

88. Los parámetros externos de la materia controvertida no se reducen a los planteamientos anteriores: aun cuando existe consenso acerca de la validez de los distingos hechos por la propia Constitución entre venezolanos por nacimiento y naturalizados en la República, intereses de índole muy diversa se han dejado sentir *de lege ferenda*. Por una parte, en las épocas cercanas a las contiendas electorales representa ya un fenómeno crónico la promesa de una futura reforma tendiente a ampliar los derechos de los venezolanos por naturalización, hasta límites no definidos exactamente; y, por la otra, circunstancias muy específicas de tiempo y de lugar han conducido a sostener la conveniencia de distinguir entre los actuales venezola-

nos originarios, para limitar el desempeño de las más altas funciones públicas a las personas nacidas en la República hijas de padres venezolanos.

89. Frente a la variedad de los criterios sostenidos parece aconsejable una actitud conciliadora y pragmática:

Ciertamente no son numerosos los cargos reservados por vía constitucional a los venezolanos originarios. Sin embargo, resulta inaceptable negar *a priori* la posible conveniencia futura de extender el ejercicio de algunos de ellos a cierta clase de naturalizados con mayores vínculos en la República; por tanto, desde esta perspectiva es aconsejable atribuir al Congreso ordinario la facultad necesaria para determinar las exigencias adicionales en cada caso concreto, habida cuenta de los supremos intereses de la Patria. De esta manera quedaría satisfecho el legítimo deseo de algunos grupos de venezolanos por naturalización, más íntimamente unidos con el País; aun cuando se provocaría un distingo —cuyas consecuencias no siempre han de ser saludables— entre los propios naturalizados en Venezuela.

Por otra parte y a pesar de las directrices de nuestra Constitución, según fueran establecidas por la sentencia del *once de julio de 1973* de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, el análisis más rudimentario de la experiencia jurídica venezolana demuestra la frecuente existencia de otras restricciones, establecidas por vía legislativa, entre venezolanos por nacimiento y naturalizados en Venezuela: en ciertos casos se recibieron con júbilo patriótico! Ahora bien, el deseo de atender semejante realidad aconseja atribuir expresamente al Congreso ordinario la facultad correspondiente; y para evitar la posible angustia de sus eventuales excesos sólo se permitiría el establecimiento de esas nuevas diferencias en las Leyes Orgánicas. En esta forma rendiríamos permanente y futuro homenaje a los Padres de la Patria, quienes en la Ley del *diecisiete de septiembre de 1821* consagraron el principio de la igualdad jurídica, con las excepciones previstas en “la Constitución y las Leyes Fundamentales de la República”.

ESTUDIOS JURÍDICOS DE LA AGUA EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO 321

“LA AFECTACION DE LAS AGUAS DE DOMINIO PUBLICO A LA REALIZACION DE LA REFORMA AGRARIA EN EL DERECHO DE AGUAS VIGENTE Y EL PROYECTO DE LEY DE AGUAS”

*Henrique Meier **

Catedrático de Derecho Constitucional y Administrativo

INTRODUCCION.—CAPITULO I: La afectación de las aguas de dominio público a la realización de la Reforma Agraria en el derecho de aguas vigente. 1. El principio general de la afectación. 2. Fundamento Jurídico y Justificación de la afectación. 3. El Régimen de dominio Público hídrico en la legislación vigente y la afectación de las aguas que integran dicho dominio a la realización de la Reforma Agraria. 4. La excepción del principio de la afectación de las aguas dominiales a la realización de la Reforma Agraria: las llamadas “aguas de propiedad particular” y la función social de la propiedad. *CAPITULO II: El principio del dominio público para todas las aguas del territorio nacional; el proyecto de ley de aguas; y la afectación de las aguas dominiales a la realización de la Reforma Agraria.* 1. La declaración del principio de la dominialidad hídrica para todas las aguas del territorio nacional en el Proyecto de Ley de Aguas. 2. El Régimen Jurídico del dominio público en el Proyecto de Ley de Aguas, y sus diferencias con el régimen dominial consagrado en el Código Civil. 3. El Régimen de dominio público en el Proyecto de Ley de Aguas, y la afectación de las aguas dominiales para la realización de la Reforma Agraria. — *CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFIA.*

INTRODUCCION

1. La declaratoria general del dominio público para todas las aguas del territorio nacional, principio fundamental del actual Proyecto de Ley de Aguas (artículo 2º), conlleva no pocos problemas de carácter jurídico, pues, tal principio significa modificar sustancialmente una situación creada y consolidada por el propio derecho, cuya existencia data más de cien años. En efecto, a partir de la reforma del Código Civil de

* Coautor del Proyecto de la Ley de Aguas, introducido, recientemente, para su discusión en la Cámara del Senado del Congreso Nacional.

1873 se cambia en Venezuela, el régimen de apropiación de las aguas corrientes, pudiendo éstas en determinadas condiciones ser objeto de una apropiación privada de naturaleza especial, o "sui generis"¹.

La paradoja del derecho estriba en que, por un lado provoca la cristalización e institucionalización de situaciones que se transforman en poderes y expectativas a favor de particulares; y, por el otro, debe, cuando el momento histórico y político lo reclama, modificar esa misma situación, aún sacrificando los intereses que a través de la ley se legalizaron y legitimizaron con el transcurso del tiempo. Por ello, suele decirse que la ley y, lo jurídico en general, constituye simultáneamente, un factor y un producto social, ya que, actúa como elemento de objetivización de intereses y anhelos de grupos, individuos y comunidades, al mismo tiempo que modifica y extingue a veces, los derechos e intereses consolidados a la sombra de su poder de institucionalización.

2. Uno de los problemas planteados por el principio antes mencionado, es el de su concordancia con la afectación general de las aguas de dominio público a la realización de la Reforma Agraria; declaratoria ésta contenida en la Ley de Reforma Agraria, como tendremos oportunidad de examinar en el punto siguiente del presente estudio. ¿Cómo conciliar ambos principios? ¿Significaría, entonces, que al ser todas las aguas del territorio nacional parte integrante del régimen de dominio público, quedarían "ipso jure" destinadas a la realización de la Reforma Agraria? ¿Qué sucedería con las aguas de los manantiales y acuíferos sobre las que existen en la actualidad auténticos derechos reales? ¿Quedarían vinculados esos tipos de agua, a la realización de la Reforma Agraria? Todas estas inquietantes preguntas, y otras más, tratamos de responderlas en el presente trabajo, el cual, para su mejor comprensión será desarrollado, conforme al esquema siguiente, a saber:

En una primera parte, haremos un somero análisis del principio de la afectación del dominio público hídrico a la realiza-

1. Vid. MEIER, H. "Comentarios sobre el Proyecto de la Ley de Aguas. Dictamen de Respuesta al Dr. Carlos Mendoza". COPLANARH. 1976.

ción de la Reforma Agraria; su fundamento jurídico, sus efectos, así como la excepción a dicho principio dentro de la propia ley de Reforma Agraria; y luego, en una segunda, esbozaremos algunos planteamientos en relación a la concordancia de ese principio con los nuevos criterios del actual proyecto de ley de aguas.

I

LA AFECTACION DE LAS AGUAS DE DOMINIO PUBLICO A LA REALIZACION DE LA REFORMA AGRARIA EN EL DERECHO DE AGUAS VIGENTE

1. *El principio general de la afectación*

Establece la Ley de Reforma Agraria en su artículo 42, lo siguiente: "Las aguas de dominio público quedan afectadas a la realización de la Reforma Agraria, así como también las de propiedad privada que excedan del caudal requerido para un aprovechamiento racional de los terrenos de que las mismas sean parte integrante". De esta manera se consagra como principio general para las aguas que pertenecen al dominio público hídrico, su afectación a la realización de la Reforma Agraria. Tal afectación constituye novedad en el derecho público de aguas en nuestro país, y, merece una clara explicación de sus fundamentos y objetivos, puesto que, conforme a la doctrina más extendida en Venezuela, y en la mayoría de los países de América Latina², el dominio público se caracteriza por su destinación a la satisfacción de necesidades colectivas, siendo el *uso común*³, es decir, aquel que puede realizar cual-

2. Vid, MEAÑO, FRANCISCO. "Régimen Legal de las aguas en Venezuela". Caracas. 1957; MEIER, H. "Notas sobre el Régimen Especial de Derecho Público en el Derecho de Aguas de Venezuela". CIARA. 1974; GONZÁLEZ ARAUJO, C. "El Dominio Público de las playas del mar en la legislación venezolana vigente". Bosch. Barcelona (España). 1967; MEJÍA, ALFONZO. "El Régimen Administrativo y Civil de las aguas corrientes en la legislación venezolana". Caracas. 1953.

3. Este principio del uso común de los bienes del dominio público, ha sido aceptado por la jurisprudencia administrativa nacional. Al respecto, una sentencia de la Antigua Corte Federal y de Casación en Sala Federal del 8-2-38 (Vid Memorias de la Corte, Tomo I) estableció la siguiente:

quier individuo sin mayores requisitos que su sola condición humana, la nota resaltante y diferencial de los bienes que integran el régimen de la dominialidad, de aquellos que forman parte del régimen patrimonial —privado del Estado, y de los particulares en general—. En consecuencia, esta especial afectación de un bien de *dominio público*, a la realización de una determinada actividad (la Reforma Agraria) cambia, en cierta medida, los principios generales del régimen dominial; lo que requiere, sin duda alguna, especial explicación.

2. *Fundamento jurídico y justificación del principio general de la afectación*

Como lo expresáramos en el punto anterior, en opinión dominante de los autores, y en la normativa de la propia ley, se considera que “los bienes dominiales de uso público por su propia naturaleza están destinados a la utilización general de todos los habitantes. Su uso está abierto a la colectividad entera, sin determinación especial de destinatario”⁴. La destinación de un bien de dominio público a la realización de una determinada actividad, en el caso que analizamos —la Reforma Agraria—, conduce a una excepción del régimen general de uso de los bienes dominiales, por cuanto, el bien, o bienes sujetos a la afectación especial son utilizados, aprovechados, o explotados *preferentemente para realizar la actividad en cuestión, condicionando, de esta forma, el uso común de ese bien o bienes por parte de toda la colectividad*. Sin embargo, es aconsejable aclarar (aunque luego desarrollaremos un punto sobre este aspecto), que no se trata de un uso *privativo* entendiéndose, únicamente, que el bien *en sí*, queda afectado a un destino es-

“Pero, además, para el caso de que dichas aguas corrientes fuesen del dominio público, porque ellas constituyen uno de los ríos a que se refiere el mencionado artículo 517 del Código Civil, tal dominio público está caracterizado por el uso público a que están destinados dichos bienes, por lo que el Estado (personificación jurídica de la Nación) no puede distraer dichos bienes de ese uso público, como pudiera hacerlo con los bienes de su dominio privado. Por lo tanto el Estado, atendiendo a ese dominio público, no puede pretender sobre los mencionados bienes, el derecho de propiedad que con todas sus atributos consagra el Derecho Civil sobre las cosas sujetas a la propiedad privada”.

4. SAYAGUÉS LASO. “Tratado de Derecho Administrativo”. II edición. Tomo II. pág. 269. Montevideo. 1972.

pecial, lo cual, influye o condiciona tanto el régimen de uso común, como el de uso privativo⁵.

En consideración de los efectos que produce la declaratoria de afectación especial sobre las aguas de dominio público, para la realización de la Reforma Agraria; es conveniente establecer los fundamentos jurídicos, es decir, la juridicidad de tal principio.

La Constitución Nacional en sus artículos 105 y 106, *consagra* la fundamentación del principio antes aludido, al fijar entre los objetivos o cometidos del Estado, la realización de la Reforma Agraria (artículo 105 CN), y la explotación de los recursos naturales para beneficio colectivo de los venezolanos (art. 106 CN).

5. CASANOVA, RAMÓN VICENTE. "Derecho Agrario". Una Doctrina para la Reforma Agraria en Venezuela. Colección *Justitia e Jus*. ULA. Facultad de Derecho. Mérida. Venezuela. 1967, pág. 280. "La afectación, es como sabemos, apropiación. A las aguas que estaban cubriendo un objeto particular, o preparadas para él, se las toma para la Reforma Agraria. La ley, no lo asienta, pero resulta lógico pensar que las aguas de la Nación, tanto las del Dominio Público como las del privado, pasan a los órganos de la Reforma gratuitamente y que por las de los particulares se paga".
- Diferimos de la opinión transcrita del profesor CASANOVA, pues, no tiene porque identificarse afectación con apropiación. *Afectar*, jurídicamente, significa *destinar* un bien, o recurso, a la realización de determinada actividad. Ahora bien, si tal hecho no puede efectuarse, a menos que se disponga de la propiedad del bien, entonces, la afectación conduciría a la apropiación del bien. El Estado cuenta con instrumentos jurídicos que le permiten orientar la actividad de los particulares, a la realización de ciertos cometidos, sin que medie expropiación de bienes, con su consiguiente indemnización. La función social de la propiedad (artículo 99 Constitución Nacional) se traduce por la imposición de cargas, obligaciones, prohibiciones y restricciones a los propietarios, que no significan, en principio, daño o perjuicio, a ser indemnizado por el Estado, a menos que se trate de la pérdida definitiva por el propietario del "jus abutendi", es decir, de la facultad de disposición del bien, lo cual requiere de proceso expropiatorio, con todas sus secuelas (artículo 101 Constitución Nacional). A manera de ejemplo, pueden citarse la Ley Orgánica del Ambiente, la Ley de Reforma Agraria y Forestal de Suelos y Aguas, que facultan al Estado para imponer a los particulares "modos de aprovechamiento" o de "utilización de la tierra", conforme a la capacidad agrológica y las limitaciones ecológicas de la misma. No podríamos hablar, en tales casos, de indemnización, pues, el uso racional de los recursos naturales renovables es un *deber* por parte de los propietarios, y nadie por el cumplimiento de un deber puede exigir indemnización alguna.
- Para el caso de las aguas, tendremos oportunidad de demostrar, en el transcurso de este estudio, que no se requiere "expropiación" de las mal llamadas "aguas de propiedad privada", pues, en nuestro concepto, no existe tal propiedad, sino un derecho real de uso y disfrute, limitado por la propia ley, en virtud de la utilidad pública, del interés social y de la propia utilidad privada.

En efecto, señala el artículo 105 de la Ley Fundamental del Estado, lo siguiente, a saber: "El régimen latifundista es contrario al interés social. La ley dispondrá lo conducente a su eliminación, y establecerá normas encaminadas a dotar de tierra a los campesinos y trabajadores rurales que carezcan de ella, así como a proveerlos de *los medios necesarios para hacerla producir*".

La constitucionalización de la Reforma Agraria, constituye un profundo anhelo del pueblo venezolano, y de la idea democrática que subsiste en el alma popular desde los mismos inicios del proceso emancipador que daría fin con la tiranía y opresión del colonizador español^{6, 7}. Su falta de institucionalización en períodos constitucionales anteriores, se debió en gran parte, a la traición de los regímenes autoritarios a las ideas de la revolución venezolana, y a la complicidad de los gobiernos de turno

6. OROPEZA, AMBROSIO. "La Nueva Constitución Venezolana 1961", pág. 309. "Todos los autores venezolanos están de acuerdo en que el latifundio fue durante la Colonia, y, desde luego, posteriormente, el régimen normal de la tenencia de la tierra". "Cuanto al origen de la propiedad raíz —dice GIL FORTOUL en su Historia Constitucional de Venezuela— ya se vio que los conquistadores, adelantados, gobernadores y tenientes repartían la tierra cada vez que fundaban un pueblo o ciudad". "Pero, como la tierra nada valía sin el concurso del trabajo humano, "los conquistadores y sus descendientes puede decirse que no vivían sino del trabajo de indios y negros esclavos en las minas, labranzas y pesquerías de perlas". El régimen latifundista no se modifica con el advenimiento de la República, porque, precisamente, los autores de la independencia que eran los mayores estadistas, comprendieron la necesidad de una reforma en la propiedad territorial para halagar los instintos y las aspiraciones de las masas, sumándolas a la causa patriótica (...). "De esta suerte —comenta VALLENILLA LANZ— el latifundio colonial pasó sin modificación alguna a las manos de Páez, Monagas y otros caudillos, quienes habiendo entrado en guerra sin bienes algunos de fortuna eran a poco de constituirse Venezuela los más ricos propietarios del país".

Esta larga cita de AMBROSIO OROPEZA, en la que el autor incluye párrafos de las obras de JOSÉ GIL FORTOUL y VALLENILLA LANZ, nos demuestra la tragedia del acontecer, y, quizás del propio ser nacional: la complicidad de los gobernantes de turno con la oligarquía —que ha sido siempre la misma— a fin de distribuirse este gran botín que se llama Venezuela, ¡patria mía desangrada!, ¡humildes campesinos, siempre engañados!, ¡tierra de poetas sin esperanza!, ¡hasta cuándo sobre ti, reinará la iniquidad, la corrupción y el engaño!, ¡hasta cuándo serás tierra que me has dado el ser, simple nido de aves de rapiña, o, de reptiles con alas!

7. Vid. BRITO FIGUEROA, GARCÍA. "Tiempo de Ezequiel Zamora". Oficina Central de Información/OCL. Caracas. 1976, págs. 35-64; BETANCOURT, RÓMULO: "Venezuela: Política y Petróleo". Fondo de Cultura Económica; PARRA LEÓN, MIGUEL. "El Problema Agrario en Venezuela". Ed. Suma. 1959; V. MEIER, HENRIQUE: "Fundamento Constitucional de la Actividad Económica del Estado Venezolano". Revista Facultad de Derecho UCAB. N° 22. 1975-76; GIL FORTOUL, JOSÉ: "Historia Constitucional de Venezuela".

con la oligarquía terrateniente, la que se enriquece, precisamente, a través de un régimen de tenencia y explotación de la tierra que los constituyentes de 1947 y 1961 no dudan de calificar como contrario al interés social. Consecuentemente, la Reforma Agraria, como proceso de transformación de la estructura de tenencia (propiedad) y de explotación (formas de aprovechamiento) de la tierra, cuyo objetivo es la *eliminación del latifundio, para dotar de tierra a los campesinos y trabajadores rurales*, y así lograr la justicia social en el campo venezolano, significa una transmutación radical de determinadas instituciones y prácticas vinculadas con la vida socio-económica en el agro venezolano, entre las cuales, cabe mencionar:

a) La estructura de tenencia o propiedad de la tierra, arts. 99 (Función Social de la Propiedad) y 101 (Expropiación por causa de utilidad pública y social).

b) Las formas de explotación de la tierra (Ley de Reforma Agraria: eliminación de la explotación *indirecta*, a través de aparceros, arrendatarios, ocupantes, medianeros).

c) Las condiciones para la explotación de la tierra: condiciones *técnicas* (asistencia técnica al beneficiario de la Reforma Agraria); *condiciones crediticias* (asistencia crediticia); *administrativas* (asistencia administrativa para el mercadeo y distribución y ventas de los productos, etc.). Entre las condiciones o medios necesarios para producir que señala el artículo 104 de la Constitución Nacional está precisamente el agua; siendo imposible fructificar la tierra, sin su presencia, por lo que el Estado se obliga a proporcionar ese recurso indispensable al beneficiario de la reforma agraria, sobre todo mediante la construcción y operación de sistemas de riego⁸, entendiéndose que la eliminación del latifundio significa no sólo la sustitución de un régimen injusto de propiedad (contrario al interés social), sino la creación —también— de un nuevo sistema de explotación agrícola, moderno y eficiente, cuyo objetivo es la emancipación del campesino, y la producción de los bienes primarios indispensables para satisfacer las necesidades básicas de la colectividad nacional (beneficio colectivo

8. Vid, GÓMEZ CERMEÑO, LUIS. "Política Nacional de Riego". Rev. Derecho y Reforma Agraria, N° 1. ULA. 1969.

artículo 106 CN). De todo esto puede *extraerse* una primera conclusión: la afectación de las aguas de dominio público a la realización de la Reforma Agraria, tiene su fundamento en el artículo 104 de la Constitución Nacional, por ser inseparables, la dotación de la tierra y la dotación del agua; en otras palabras, de nada valdría garantizar la tierra al productor agrícola, si simultáneamente no se le garantiza el agua para hacerla producir. Por esa razón, la Ley de Reforma Agraria vincula de manera indisoluble el agua a la tierra, aunque por razones distintas de la vinculación consagrada por el Código Civil. Además, el artículo 77 de la Constitución Nacional expresa también una obligación del Estado respecto de la población campesina al consagrar en términos precisos que "El Estado propenderá a mejorar las condiciones de vida de la población campesina"*. La concordancia de este dispositivo con el 104, ya estudiado, nos obliga a concluir que la modificación integral de las condiciones de vida de la población campesina, por intermedio del proceso de Reforma Agraria, para realizar ese cometido estatal, implica no sólo cambiar la tenencia y formas de explotación de la tierra, *sino inclusive* las formas de aprovechamiento de otros recursos naturales renovables, que como el agua, se encontraban vinculados, antes de la sanción de la Constitución de 1961, y de la Ley de Reforma Agraria, a la estructura jurídica del sistema latifundista venezolano.

Por otra parte, la Ley de Reforma Agraria en su artículo 43, expresa el sentido de afectación integral de las aguas de dominio público a dicho proceso, en la forma siguiente: "*La afectación de las aguas*⁹, a que se contrae este capítulo puede tener por objeto el riego de cultivos y de pastos; los usos domésticos y los servicios e instalaciones adecuadas para el desarrollo de las dotaciones de tierra y el funcionamiento de industrias derivadas de la agricultura, la ganadería y otras actividades conexas". En tal sentido es fácil apreciar el *objetivo de esa afectación general*, pues, se trata de ordenar los recursos hidráulicos de dominio público a la realización de un proceso de reforma integral que comprenda la explotación y uso del agua en la satisfacción de las diferentes demandas: agricultura, abastecimiento humano, servicios e industrias conexas con la agri-

9. La bastardilla es nuestra.

cultura, etc. Como luego podremos demostrar, si tal afectación no se hubiese establecido como principio general *difícilmente hubiese podido llevarse a cabo el proceso de Reforma Agraria, en razón de las características del derecho de aguas, conforme a los principios tradicionales del Código Civil*¹⁰.

El artículo 106 de la Constitución Nacional completa el fundamento constitucional del principio de la afectación ya mencionado, al expresar categóricamente que "El Estado atenderá a la defensa y conservación de los recursos naturales de su territorio, y la explotación de los mismos estará dirigida primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos"¹¹. ya que, es de entender que la Reforma Agraria es sin lugar a equívoco, un *proceso que beneficia no sólo a la población campesina (beneficiarios directos), sino también y de manera indirecta, a la propia colectividad nacional, porque este proceso, además de implicar principios esenciales de justicia social, fundamentos de la acción del Estado venezolano (artículo 95 CN), propicia la creación de una agricultura de dimensión social, moderna y tecnificada, destinada a la producción de bienes primarios, dentro del proceso de desarrollo económico, la elevación de nivel de vida del pueblo, y el logro de la soberanía económica de la Nación, objetivos que conforman un cometido esencialísimo del Estado venezolano, específicamente contemplado en el artículo 95 de la Constitución Nacional. Por consiguiente, cuando se afectan las aguas de dominio público a la realización de la Reforma Agraria, se está cumpliendo con lo programado en el artículo 106 de nuestra Constitución Nacional, es decir, se ordena la explotación de ese recurso natural para beneficio colectivo de los venezolanos*¹².

10. MEIER, HENRIQUE. "De las aguas como bienes (Código Civil) a las aguas como recursos naturales renovables (Constitución Nacional. Leyes Especiales)". Revista de la Facultad de Derecho. UCAB. N° 20. 1974-75, pág. 304. "Tienen derecho, de acuerdo al Código Civil de 1942, para disponer del uso y goce de las aguas, salvo el derecho común derivado de la naturaleza de las cosas, es decir, la facultad que tiene todo hombre por su condición de tal, para satisfacer sus necesidades primarias con el agua; aquellos que se encuentran "jurídicamente" en una específica relación respecto de la propiedad predial o superficiaria, es decir, los que poseen en virtud de un determinado título, sean propietarios o poseedores en general".
11. Vid. MEIER, H. "El Derecho Administrativo y la Protección del Entorno Físico y Social en Venezuela (Derecho y Ecología)". Rev. Facultad de Derecho. UCAB. N° 20. Caracas. 1975.
12. HERNÁNDEZ OCANTO, MIGUEL. "Marco Legal de los Recursos Naturales Renovables y la Reforma Agraria" en Derecho y Reforma Agraria. Revista

En virtud de este *fundamento constitucional*, el *Poder Legislativo Nacional*, siendo competente para la conservación, fomento y aprovechamiento de los montes, aguas, y otras riquezas naturales del país (art. 136, Ordinal 10° CN) y para la legislación agraria (artículo 136, Ordinal 24 CN), sancionó la Ley de Reforma Agraria, cuyo artículo 42 —ya analizado—, establece el principio general de la afectación de las aguas de dominio público, a la realización de la Reforma Agraria¹³.

Ahora bien, estando clara la fundamentación jurídica de este principio, interesa *destacar* las razones y propósitos que llevaron al legislador agrario, a la consagración de los artículos 42 y siguientes, en la Ley de Reforma Agraria, y ello nos conduce inevitablemente, a una breve alusión de la legislación vigente en materia de dominio público.

3. *El Régimen de Dominio Público hídrico en la legislación vigente y el principio de la afectación de las aguas que integran dicho dominio, a la realización de la Reforma Agraria.*

Los principios generales del régimen de Dominio Público

Universidad de los Andes, Facultad de Derecho. Instituto Iberoamericano de Derecho y Reforma Agraria N° 7. Mérida, 1976, págs. 123-140, "La Constitución Nacional ha consagrado dentro del Capítulo V que pauta los "derechos económicos", la obligación para el Estado venezolano de atender a la defensa y conservación de los recursos naturales de su territorio y señala muy concretamente que la explotación de los mismos estará dirigida primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos.

Puede observarse que de un ligero análisis de la norma constitucional se desprenden tres cuestiones fundamentales:

- 1) Obligación de defender y conservar los recursos naturales.
- 2) El carácter fundamentalmente económico que se le da a los recursos naturales.
- 3) La explotación de dichos recursos en beneficio colectivo de los venezolanos" (pág. 124, opus cit.).

Conforme al último aspecto señalado por HERNÁNDEZ OCANTO, podría pensarse en un auténtico derecho público subjetivo de carácter económico-social, mediante el cual, todo venezolano, sin distinción de consideraciones socio-económicas, ni de privilegios derivados de la condición de propietario tendría la facultad de exigir del Estado, el disfrute de los recursos naturales del territorio, bien sea mediante su uso o consumo directo (uso común de las aguas, playas, plazas, parques nacionales, etc.) o su aprovechamiento o explotación con fines económicos (industria, agricultura, servicios, etc.), o en fin, por la equitativa y democrática participación en el disfrute de las riquezas que el propio Estado crea, en virtud de la transformación de determinados recursos naturales no renovables. (Ej. Industrias del Petróleo y del Hierro).

13. Vid. MEIER, HENRIQUE. "De los límites del Poder Nacional en la Conservación, Fomento y Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos (Dictamen)". COPLANARH. 1974. (Mimeografiado).

Hídrico, vienen consagrados en el Código Civil vigente de 1942. Al respecto, el artículo 539 de dicho Código, especifica una clasificación de las aguas conforme a su titularidad, distinguiéndose de esta manera, un régimen de aguas públicas (Dominio Público) de uno "supuestamente" de aguas privadas. Al mismo tiempo, señala cuáles son las aguas que forman parte del dominio público hídrico (ríos y lagos), expresando que éstas pueden "apropiarse", conforme a lo establecido en el capítulo II, Título III del libro segundo del propio Código¹⁴. En ese capítulo se prevén las formas o maneras de utilizar o aprovecharse las aguas de dominio público, en concordancia con la Ley Forestal de Suelos y de Aguas. El término empleado por el Legislador Civil, "apropiarse" a todas luce incorrecto e infeliz, debe entenderse como "sinónimo" de uso y disfrute; por

14. Al respecto, nos remitimos a nuestros estudios sobre tan importante y compleja materia. "Algunos comentarios sobre el Proyecto de Ley de Aguas y el Ordenamiento Jurídico Venezolano". COPLANARH. 1976; "Comentarios del Proyecto de Ley de Aguas (Artículo por artículo)". COPLANARH. 1976. La manifiesta "incongruencia" del legislador civil, obedece tanto a la ignorancia del legislador de la época, en materia de principios generales del derecho público administrativo, como a la propia filosofía que subyace en las concepciones de este legislador, para quien la "naturaleza" se traduce en meras "cosas" o "bienes", que tienen significado en cuanto pueden ser simples objetos de "apropiación", en el sentido tradicional de una propiedad que desvincula a los recursos naturales de las leyes immanentes de la naturaleza, conllevando a una explotación o aprovechamiento de los mismos, que de por sí, tiende a ser "irracional", al fundarse en la utilidad inmediata que en términos económicos pueden los propietarios derivar de tal explotación, no importando, en dicha actitud o posición, la esencia vital o existencia de la naturaleza, y el nexo del hombre como ser biosférico con los procesos y leyes, que al margen del derecho y de las estructuras de la sociedad, imperceptiblemente "subterráneamente", rigen el devenir del mundo como totalidad indisoluble: hombre-naturaleza. Estamos convencidos, de la influencia de esta concepción reflejada en la ley civil, y, aún en la legislación especial de la materia, sobre la destrucción de los recursos naturales en Venezuela, y, en el resto del Sistema Occidental. Así, por ejemplo, las tierras no se explotan, de acuerdo a su capacidad y limitaciones ecológicas y agrológicas, tal y como ordenan la Ley de Reforma Agraria, la Ley Forestal de Suelos y de Aguas, y más recientemente, la Ley Orgánica del Ambiente, sino en función única y exclusivamente de su capacidad económica en términos de especulación y rentabilidad monetaria para el propietario de las mismas. De allí la destrucción inmisericorde de los suelos. Tierras con vocación agrícola explotadas "miserablemente", en actividades pecuarias o destinadas a desarrollo industrial o urbano. Las transformaciones topográficas "irreversibles", en el valle de Caracas, constituyen un ejemplo patético de lo que puede la sociedad del despilfarro y de la depredación en sus vínculos con la naturaleza. Esperamos pronto concluir la redacción de un ensayo intitulado "Derecho y Naturaleza", que dedicamos al análisis de esta problemática. Se recomienda al respecto "Hombre y Naturaleza", de ERNESTO MAYZ VALLENILLA. USB. 1975.

la sencilla razón de que los particulares no tienen el "jus abutiendi" sobre los bienes dominiales, correspondiéndoles sólo los derechos antes mencionados. Diferénciase la propiedad domini- al de la patrimonial del Estado, en que la primera no puede ser adquirida por los particulares en virtud de su propia natu- raleza y afectación, razón por la cual el Estado, mientras no desafecte formalmente a través de ley determinados bienes a su destinación pública; éstos no pueden ser vendidos, arren- dados, ni cedidos por ningún respecto a los particulares, y la prescripción adquisitiva no actúa, respecto de esos bienes, como fórmula general de adquisición de la propiedad. Por el con- trario, los bienes que integran el régimen patrimonial del Es- tado (Dominio Privado), cuyos principios generales se encuen- tran en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, y en otras leyes de carácter especial (p. ej.: Ley de Tierras Bal- días y Ejidos; Ley Forestal de Suelos y de Aguas; Ley de Trán- sito Terrestre, etc.), pueden en principio, con el cumplimiento de determinados requisitos, ser cedidos a los particulares, es- tando éstos facultados para su adquisición por el transcurso del tiempo (Prescripción); siempre y cuando no se trate de bienes de dominio privado expresamente calificados como in- alienables por el propio legislador (p. ej.: terrenos baldíos de las islas fluviales, lacustres y marítimas (CN art. 136, ordi- nal 10, "in fine")¹⁵.

15. Al respecto, existe abundante e interesante jurisprudencia administrativa, consagrando la posibilidad de adquirir, conforme a la Ley, tierras baldías, por constituir éstas bienes nacionales o patrimoniales del Estado, es decir, bienes del dominio privado de la Nación. En este sentido la antigua Corte Federal en Sentencia del 15-7-55 (Gaceta Forense N° 9. 1955), reconoció: "y no importa, en concepto de esta Corte, que al promover el justificativo con el propósito de acreditar derecho de propiedad y posesión sobre las tierras en litigio, el dicho GF hubiere expresado que el fundo estaba enclavado en tierras baldías. No se prescribe respecto de las cosas sobre las cuales se tiene el derecho de propiedad. Con aquella expresión, el promoviente del justificativo quiso significar, sin duda, que con ánimo domini, es decir, con intención de tenerla para sí, él y sus causantes habían poseído por el tiempo y con las condiciones exigidas por la ley para lograr la prescripción, un fundo ubicado en tierras que fueron baldías.

Otra cosa sería si el promoviente hubiera manifestado que él o sus cau- santes, como concesionarios de tierras baldías venían poseyendo aquel fundo. Su condición sería entonces igual a la del arrendatario o del depo- sitario que reconocen un dueño de la cosa y la obligación de devolverla; éstos, como es natural, no prescriben ni pueden prescribir nunca, pues poseen sine animo rem sibi habendi (...).

Ahora bien, frente a esa circunstancia se encuentra el hecho de que, cos- forme a la ley, las tierras baldías se hallan sometidas al régimen de los

Repitiendo un principio —expuesto en el transcurso de este estudio— los particulares sólo pueden ostentar sobre los bienes dominiales un *derecho de uso* (cuando se trata del uso común), o un derecho de uso y disfrute (cuando se trata del llamado “uso privativo”). El primero es común a todos los hombres; en cambio, el segundo, es privativo del Estado, y puede ser trasladado temporalmente a los particulares, por obra de la concesión administrativa¹⁶. En esta circunstancia, mal podría hablarse, entonces, de una pretendida “apropiación” de las *aguas dominiales*.

En el derecho de aguas en Venezuela, por razones inexplicables —desde el punto de vista jurídico— (mas no político, social y económico), además del *uso común* de las aguas de dominio público, perteneciente a todos los integrantes de la colectividad nacional, y del *uso privativo*, que se adquiere en virtud del artículo 89 de la Ley Forestal de Suelos y de Aguas. (La Concesión Administrativa), existe un *uso privativo de carácter especial*, que la doctrina ha querido considerar como uso común, pero que se otorga únicamente a *determinada categoría de sujetos dentro de la colectividad*, esto es, el derecho preferente de los propietarios de predio para derivar las aguas de los ríos a sus propiedades, con el objeto de realizar sus pro-

bienes nacionales; y de que de acuerdo con el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, como ya se dijo, para prescribir la propiedad y derechos reales sobre bienes nacionales se requieren cincuenta años cuando faltan justo título y buena fe”.

16. Vid. Sentencia de la Antigua Corte Federal y de Casación en Sala Federal del 8-2-1938 (Memorias de la Corte, Tomo I). Igualmente vale la pena destacar otra sentencia de la Corte Federal y de Casación en Sala Plena del 10-10-47 (Memorias 1948), en la que se afirma el carácter “inalienable” de los bienes dominiales, y la existencia de la Concesión Administrativa, como medio para legitimar el uso privativo sobre este tipo de bienes, pues en tal oportunidad destacó nuestro Máximo Tribunal que “La Corte a este respecto considera que las concesiones que permite el citado artículo recaen sólo y exclusivamente sobre el jus utendi de la especie de bienes a que se contrae el peticionario y de ningún modo sobre el jus abutendi (derecho de disponer) ya que esas concesiones, siempre de carácter transitorio, porque lo son los negocios a que se refiere, se otorgan sólo para el objeto determinado que indica el texto reglamentario impugnado, limitación que no se compadece con la enajenación, la cual abriría al derecho habiente campo a múltiples posibilidades: la de vender, permutar, arrendar, hipotecar la zona adquirida, cercarla, hacer excavaciones y construcciones en ella, etc., facultades de que carecen los beneficiarios de que se trata, según la naturaleza de tu título”.

cedimientos agrícolas o industriales (artículo 653 del Código Civil)¹⁷.

Conforme a esto último tendremos, entonces, un régimen de dominio público hídrico, caracterizado por tres tipos de usos, a saber:

- a) *El uso común*, que se deriva de la propia naturaleza de los bienes dominiales (abierto a toda la colectividad).
- b) El uso privativo, que se adquiere en virtud de la Concesión administrativa (artículo 89, LFSA).
- c) *El uso privativo que se deriva de la condición jurídica de propietario predial*, y que no encaja de manera alguna dentro de la concepción doctrinaria de la dominialidad, configurando, un auténtico caso de desigualdad jurídica, creado por la propia ley, al constituir evidentemente un *privilegio*, que choca contra la naturaleza común de los bienes dominiales¹⁸.

17. BREWER CARÍAS, ALLAN R. "Derecho y Administración de las Aguas y otros Recursos Naturales Renovables". Colección Derecho y Desarrollo. N° 2. Facultad de Derecho. UCV. Caracas 1976, pág. 66: "Sin embargo, nuestro Código Civil y las regulaciones de la Ley Forestal, de Suelos y Aguas, siguiendo la orientación de las regulaciones de 1916 y 1921, respectivamente, han consagrado un derecho preferente a la apropiabilidad de las aguas de los ríos, es decir, a la apropiabilidad de las aguas del dominio público. Técnicamente, esta sola regulación, es contradictoria con el régimen del dominio público. Este, por ser los bienes de uso público, no admite derechos adquiridos al uso o aprovechamiento de los mismos, salvo por la vía de la concesión. Pero el absurdo de nuestra legislación civil llega al extremo de establecer que "en toda concesión de aguas del dominio público se hará constar que se dejan a salvo los derechos adquiridos por terceros y que ellas se otorgan sin lesionar los derechos anteriores adquiridos legítimamente".

18. Podría añadir que siendo las aguas recursos naturales renovables (Ley Forestal de Suelos y de Aguas, arts. 1° y 4°); éstos, conforme dispone el artículo 106 de la Constitución Nacional, deben ser explotados para "beneficio colectivo" de los venezolanos, lo cual se dificulta manteniendo ese derecho preferente sobre "bienes" que son de dominio y uso público. El uso común de los bienes dominiales, en cierta medida, puede verse limitado por el uso privativo que el Estado puede realizar en ocasión al aprovechamiento de los mismos, a través de sus propios órganos (administración directa), o bien, mediante la concesión otorgada a un particular, e inclusive a una entidad pública con personalidad jurídica propia y patrimonio diferente al de la Nación (Fisco Nacional). Este uso privativo en los términos de la jurisprudencia administrativa podría crear una desigualdad, aunque, la doctrina en esta materia considera que el uso privativo de un bien dominial debe conciliarse con el uso común. Sobre la desigualdad que crea el uso privativo, a través de la concesión, nos señala la Antigua

Este absurdo llega a tal extremo, en el cuadro de nuestra actual legislación, que todo aquél que no sea propietario de predio, y necesite de la explotación del agua de alguna fuente pública para sus procedimientos industriales, por ejemplo, requiere de una *concesión administrativa*, medio estricto de control que lo vincula al Ejecutivo Nacional, y en el que debe establecerse de manera detallada, el tiempo de duración de la explotación, la cantidad de agua a derivar, las obras de infraestructura a construir, el canon a pagar, los medios técnicos para garantizar la calidad del agua, etc.; pudiendo en todo momento el Estado revocar la concesión, ya sea por razones de oportunidad o conveniencia, o por incumplimiento por parte del concesionario de alguna cláusula del convenio, o violación de preceptos legales o reglamentarios del régimen jurídico de la concesión¹⁹.

Por el contrario, el propietario de fundo para derivar aguas dominiales, sólo requiere de un permiso del Ministerio de Agricultura y Cría* para el barraje, vertedero y obras

Corte Federal y de Casación (Sala Plena) en sentencia del 10-10-47 (Memorias de la Corte, 1948), lo siguiente: "La Corte observa que cuando se otorga un derecho o un permiso de cualquier naturaleza o sobre cualquier materia, surge siempre y necesariamente una desigualdad real y manifiesta entre el derecho habiente y el resto de los hombres, pero ya se comprende que esta especie de desigualdad está en el fondo de todas las relaciones jurídicas que ligan a los hombres entre sí". En virtud de tal desigualdad, es de entender que la concesión debe otorgarse, de modo que, se perjudique en lo mínimo el régimen de uso común del dominio público.

19. Vid. Ley Forestal de Suelos y de Aguas, artículos 89, 90, 91 y 92. Reglamento de la ley, artículo 192.

De esos dispositivos es posible deducir los elementos siguientes, en relación a la concesión de aguas, a saber: 1) Requieren de la concesión quienes no siendo propietarios de fundo (art. 653 del CC) aspiren a explotar aguas del dominio público. 2) La concesión debe otorgarse respetando "los derechos adquiridos" de los propietarios de fundo, en relación al uso de las aguas dominiales. 3) No puede otorgarse concesión de aguas de ríos que nazcan en un fundo de propiedad privada, mientras la atraviesen. 4) La concesión puede tener por objeto: el abastecimiento a núcleos de población, el servicio de riego, el establecimiento de canales de navegación y el servicio de empresas ferroviarias, el servicio de energía hidroeléctrica, el funcionamiento de cualquier otra empresa agrícola o industrial. 5) La concesión como "contrato especial" de carácter temporal (60 años máximo de duración), cuya validez requiere la aprobación posterior del Congreso Nacional (artículo 126 de la Constitución Nacional). 6) En general, las condiciones y modalidades de la concesión, en cuanto al volumen de agua a derivar, el tipo de uso a que se destinan las aguas, las obras a construir, las garantías para evitar la contaminación de las aguas, etc. De todo estos controles están exentos los propietarios de fundo, por su sola condición de propietarios!

* Hoy Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, a partir de la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Central.

de derivación, entendiéndose que tal forma de autorización sólo juega como mera remoción de obstáculos administrativos, para el perfeccionamiento y efectivo ejercicio de un derecho pre-existente, al acto administrativo de autorización. Ese derecho, como ya hemos señalado, nace de la condición jurídica de propietario²⁰. A pesar de que, en relación a este último, realmente el Código Civil no distingue entre ribereños, y no ribereños, limitándose a consagrar el derecho a todos los propietarios de fundo, no obstante, la Ley Forestal de Suelos y Aguas, pareciere prever una diferencia en este sentido, cuando en el art. 88 señala que "La utilización de las aguas del dominio público y el aprovechamiento de la flora y de la fauna acuática que en ellos se encuentre, no *podrán ser entrabados ni aún por los propietarios o poseedores de terrenos adyacentes*". Este "ni aún" por los propietarios o poseedores de terrenos adyacentes, nos inclina a pensar que los ribereños tienen un derecho si se quiere llamar "*preferente*", para la explotación de las aguas del dominio público, con lo cual, dentro de los propietarios de fundo, tendríamos una categoría más privilegiada aún, es decir, los propietarios de fundos o predios adyacentes a las riberas de las fuentes de agua de dominio público (ribereños).

Este privilegio claramente establecido por la ley puede notarse con la simple lectura del artículo 89 de la Ley Forestal de Suelos y de Aguas que reza: "Fuera del caso previsto en el artículo 653 del Código Civil, el que no tenga derechos adquiridos al aprovechamiento de aguas del dominio público no podrá desviarlos de su cauce natural sin la previa concesión del Ejecutivo Nacional". Precisamente, el artículo 653 del Código Civil se refiere al derecho de los propietarios de fundo para derivar aguas de dominio público, lo cual significa que la sola condición de propietario configura un derecho adquirido para la utilización de las aguas dominiales; derecho que no puede ser lesionado por el Ejecutivo Nacional, cuando en ejercicio de su potestad administrativa, otorgue *concesiones* en esta materia, pues a tenor del artículo 682 del Código Civil "Las concesiones de aprovechamiento de agua hechas por el Estado,

20. Vid. Código Civil, art. 653, en concordancia con la Ley Forestal de Suelos y de Aguas, art. 89.

se considerarán siempre hechas sin lesionar los derechos anteriores adquiridos legítimamente”.

Puede notarse la peculiaridad del derecho al uso de las aguas dominiales de los propietarios de fundo, cuya naturaleza, según la ley, es superior al derecho de la colectividad al uso común, y al derecho de los concesionarios al uso privativo, en virtud de la concesión. Incluso, pareciera estar limitada la potestad administrativa del Estado para el aprovechamiento de un bien dominial, cosa por demás contraria a los fundamentos jurídicos del régimen de la dominialidad, y al espíritu, propósito y razón del constituyente en materia de recursos naturales, conforme al principio en el *artículo 106* de la Constitución Nacional²¹.

En estas condiciones es fácil concluir en la contradicción de la normativa legal, antes citada, y los objetivos del Estado como orientador y promotor del desarrollo económico y social, del cual, la Reforma Agraria es un cometido prioritario²².

La legislación tradicional en materia de aguas (Código Civil, Ley Forestal de Suelos y de Aguas) es definitivamente una traba, un obstáculo jurídico institucional para que el Estado atienda a la defensa y conservación de los recursos hídricos, y ordene su explotación para beneficio colectivo de los venezolanos; dado los privilegios consagrados a favor de los propietarios de fundo, no sólo concediéndoles derechos de uso y goce exclusivo de las aguas llamadas de propiedad privada (aguas de dominio particular), sino, inclusive, otorgándoles derechos preferentes y adquiridos para la explotación de las aguas dominiales, cuyo aprovechamiento, en principio, por la misma naturaleza del dominio público, pertenece al Estado.

21. Por esta razón no es de extrañar la oposición de grupos pertenecientes a la oligarquía económica, respecto del Proyecto de Ley de Aguas, ya que este instrumento legal vendría a sustituir ese régimen “sui generis” de dominialidad, por un conjunto de preceptos que sí se ajustan al auténtico sentido de la organización jurídica de los bienes de dominio público.

22. Decreto N° 1.454 del 9 de marzo de 1976 por el cual se otorga al V Plan de la Nación el carácter de instrumento contentivo de los lineamientos esenciales del desarrollo económico y social de la República en el lapso 1976-1980 (G. O. N° 1.860, Extraordinario, del 11-3-1976).

tomando en cuenta la utilidad pública que caracteriza el régimen dominial^{23, 24}.

Este "derecho privilegiado" de los propietarios de fundo, para derivar aguas dominiales, es lo que *explica*, el principio general de la *afectación de dichas aguas*, a la realización de la Reforma Agraria, entendiéndose que mediante dicha "*afectación*", queda sin aplicación la normativa del Código Civil, pudiendo, entonces el Estado destinar "las aguas dominiales" al desarrollo de la Reforma Agraria, que de otro modo, hubiese sido imposible, por las razones ya expuestas, es decir, la *prioridad y preferencia* de los derechos de los *propietarios de fundo*, a la utilización de ese tipo de agua. ¿Cómo llevar a cabo la realización de la Reforma Agraria, si el Estado no puede ordenar los recursos hidráulicos en función de ese cometido, en virtud de la existencia de derechos adquiridos?; asimismo, ¿cómo se aplicaría la reforma de la tenencia y explotación de la tierra, sin cambiar el régimen jurídico del agua, vinculado estrechamente al sistema latifundista, que se pretende eliminar? No por azar o mera casualidad, el Legislador Civil consagró un derecho preferente a los propietarios de fundo para derivar aguas dominiales. Ese principio es producto de toda una concepción, un sistema integral de tenencia y explotación de la tierra y de los otros recursos naturales renovables. Dicho sistema es el latifundismo, amparado por nuestros sucesivos Códigos Civiles. La propiedad como algo sagrado, y eje de las relaciones interindividuales. La propiedad como *institución* que define y caracteriza las relaciones del hombre con el medio natural y social^{25, 26}. El propietario del suelo, lo es también de la super-

23. Vid. JEAN MARY AUBY, ROBERT DUCOZ ADER. "Droit Administratif". Fonctions-Travaux. 2em edition. Dalloz. 1970.

24. DEMENTHON, HENRI. "Traité du Domaine de l'Etat". 6eme edition. Dalloz. 1964, pág. 23: "Il faut, du reste, reconnaître que la dominité publique a pour effet de restreindre singulierement l'étendue de ce droit de propriété. De ses trois atributs traditionnels, le jus abutendi n'existe par puisque le domaine public est inalienable".

25. ALDANA, RAMÓN. "Algunas consideraciones sobre el latifundio". Universidad de los Andes. Facultad de Ciencias Forestales. Mérida. 1975, pág. 5: "En todo conjunto de relaciones productivas el aspecto decisivo lo integran las formas de propiedad sobre los medios de producción. Por tanto, la propiedad de la tierra constituye el elemento fundamental del latifundio, el eje alrededor del cual se mueven dependientemente toda la composición y toda la problemática de la cuestionada estructura precapitalista".

26. MARK, CARLOS. "Trabajo asalariado y Capital" en Marx y Engels: Obras escogidas, II, págs. 75-76. "En la producción, los hombres no actúan sola-

ficie y de todo lo que se encuentre encima o debajo de la tierra, dispone el artículo 549 del Código Civil²⁷; en consecuencia, los bosques, la flora, la fauna y las aguas deben seguir conforme a un absurdo principio, el régimen jurídico de la propiedad superficiaria²⁸, y así preténdese que el propietario del fundo tiene derechos exclusivos sobre los manantiales y arroyos que nacen, o atraviesan dicho fundo, o que en virtud de esa *condición jurídica* privilegiada, le corresponde un mejor derecho que el de la colectividad, para el uso de *bienes dominiales*. Los privilegios de la oligarquía latifundista, los alentó y cristalizó un legislador alcahuete, integrado por representantes de esa misma oligarquía. Por ello no debe extrañarse ese absurdo derecho prioritario de los propietarios de fundo sobre las aguas dominiales. El régimen de tenencia y explotación latifundista se caracteriza en Venezuela, por la *explotación indirecta de la tierra*. Los terratenientes se valen de ocupantes, aparceros, arrendatarios o medianeros para explotar y aprovechar la tierra, y es por ese motivo que la propia Ley de Reforma Agraria establece ese tipo de explotación, como uno de los elementos que define el sistema latifundista. El Código Civil no podía establecer, en esas circunstancias, un derecho de explotación de las aguas dominiales para esos ocupantes, medianeros o arrendatarios, es decir, los auténticos trabajadores del campo, quienes realmente explotan la tierra, pues de esa forma, des-

mente sobre la naturaleza, sino que actúan también los unos sobre los otros. No pueden producir sin asociarse de un cierto modo, para actuar en común y establecer un intercambio de actividades. Para producir, los hombres contraen determinados vínculos y relaciones sociales, y sólo a través de ellos, es como se relacionan con la naturaleza y como se efectúa la producción".

27. En términos precisos el artículo 549 del CC dispone que: "La propiedad del suelo lleva consigo la de la superficie y de todo cuanto se encuentre encima o debajo de ella, salvo lo dispuesto en las leyes especiales". Precisamente, a través de la legislación especial en materia de recursos naturales, se ha venido limitando, en razón de la función social de la propiedad (art. 99 de la CN), ese absurdo derecho de propiedad sobre bienes de incuestionable naturaleza común. Restricciones, prohibiciones y obligaciones marcan un nuevo concepto en torno a la propiedad, que lamentablemente, no ha contribuido a detener los modos irracionales de producir o explotar la tierra, el agua y los demás bienes naturales. Bien podría el legislador a partir de la propia normativa del citado artículo 549 del CC, "*salvo lo dispuesto en leyes especiales*", sacar de la esfera del derecho de propiedad tradicional, algunos recursos naturales que por su función dentro de la subsistencia y desarrollo de la colectividad, requieren de otro sentido y modos de apropiación. Al respecto, el Proyecto de Ley de Aguas, es ejemplo aleccionador.
28. El Estado, a través de las Leyes Forestal de Suelos y de Aguas; de Protección de Fauna Silvestre, y de Pesca, entre otras, interviene para restringir tan absurdo principio.

truiría la esencia misma del latifundismo, al no vincular el derecho a la explotación del agua, al de la propiedad superficial. Esta adquiere mayor valor en razón del derecho de explotación del agua dominial, y del derecho de uso y goce exclusivo de las llamadas "aguas privadas", que acompañan su estructura normativa²⁹. Tendría razón de ser ese principio en un régimen de tenencia y explotación de la tierra, en el que el propietario fuese al mismo tiempo quien directamente la trabajase, pues la ley no puede desconocer la vocación natural de las tierras a su productividad, y el agua, es elemento esencial para lograr su explotación y fructificación. La Ley de Reforma Agraria tiene como uno de sus objetivos, establecer ese vínculo tierra-agua, pero sobre una base completamente distinta a la fundamentación del Código Civil³⁰.

En este orden de ideas se comprende el principio de la afectación de las aguas dominiales a la realización de la Reforma Agraria, como una directa consecuencia de la eliminación del latifundio, que como venimos de señalar implica un sistema integral de tenencia y explotación de la tierra, y de los otros recursos naturales renovables.

Pero, el principio de afectación no tiene un carácter absoluto y no se refiere únicamente a las aguas dominiales; estando también incluidos dentro de ese principio, las denominadas aguas de propiedad privada, que excedan del caudal requerido

29. Vid. MEJÍA, JOSÉ A. "El Proyecto de Ley de Aguas y su Problemática". COPLANARH. 1976. "El agua es un valor agregado al valor de la tierra en el medio rural, lo que es claramente observable, cuando se comparan el valor de dos fincas, en las cuales una tiene agua y la otra no".

30. Vid. Ley de Reforma Agraria, artículo 57: "Las dotaciones, sean colectivas o individuales, comprenderán las tierras cultivables y necesarias a los solicitantes y la asistencia técnica y crediticia requerida. Deberán prever en general la vivienda, fundación de Centro Poblado o mejoramiento del existente tomando en cuenta la futura expansión, las instalaciones que se destinen a beneficio común de los parceleros, el potrero comunal y los montes y aguas necesarios para los usos ordinarios y eventuales del grupo de población, así como las obras y servicios públicos complementarios a que se refiere el artículo 79 (la bastardilla es nuestra).

Por su parte, el reglamento de la citada Ley, es más claro aún, cuando dispone en su artículo 23 que "El derecho a la dotación de tierras es inseparable del derecho al uso y aprovechamiento de las aguas que beneficien los inmuebles que hayan sido objeto de adjudicación" (la bastardilla es nuestra). Nótese que el legislador habla del derecho al uso y aprovechamiento del agua, y no de la apropiación, de tan precioso e insustituible líquido, pues, ya no se trata del nexo tierras-aguas en razón de la propiedad, sino de la *productividad*.

para un aprovechamiento racional de los cultivos de los terrenos, de que las mismas sean parte integrante (art. 42 Ley de Reforma Agraria).

4. *La excepción de la afectación de las aguas dominiales a la realización de la Reforma Agraria, las llamadas "aguas de propiedad particular", y el principio de la función social de la propiedad.*

Hemos expresado que el principio de la afectación no tiene un carácter absoluto. Las razones son muchas y complejas.

En primer lugar, la propia naturaleza de las aguas dominiales conlleva a la necesidad de conciliar los usos comunes con los usos privativos y especiales de las mismas.

Se afirma como rasgo definitorio de los bienes dominiales la necesidad de conciliar el uso generalizado de la colectividad (uso común) con los privativos o de carácter especial que las leyes estipulen. En este orden de ideas se expresa el ilustre Profesor uruguayo ENRIQUE SAYAGUÉS LASO³¹ "además del uso general y abierto a todos los habitantes, los bienes dominiales pueden ser objeto de utilizaciones privativas por razones determinadas, es decir, utilizaciones que en grado variable excluyen el uso común sobre una porción del bien, pero sin impedir que el bien considerado en su conjunto cumpla su destino propio para el uso general". Consiguientemente, las limitaciones al principio de la afectación de las aguas dominiales a la realización de la Reforma Agraria, tienen su fundamento, en la misma naturaleza de los bienes dominiales, razón por la cual, y en el supuesto de que la Ley de Refoma Agraria no hubiese establecido la excepción a ese principio, no obstante, el mismo nunca hubiese sido aplicable de manera absoluta, en virtud de las razones expuestas.

En segundo lugar, ese principio no es aplicable respecto de las aguas necesarias para satisfacer determinadas necesidades colectivas de la sociedad, consideradas por la propia legislación como prioritarias. Tal es el caso de las aguas necesarias para el abastecimiento de poblaciones y otros ser-

31. SAYAGUÉS LASO, ENRIQUE. "Tratado de Derecho Administrativo". Montevideo. 1972, pág. 271.

vicios públicos³². Es menester aclarar nuevamente, y en relación a este punto, el verdadero sentido del principio de la afectación. Este solo tiene por finalidad, evitar que la Reforma Agraria sea obstaculizada por la aplicación de los derechos preferentes de los propietarios de fundo, para derivar las aguas dominiales, y así garantizar para dicho proceso socioeconómico de transformación del agro, los volúmenes de agua indispensables para la nueva agricultura; en consecuencia, si tal es el espíritu y propósito de la ley, mal podría entonces, crear a su vez, un nuevo derecho preferente que se transformase en "privilegios" contrarios al uso democrático de los recursos naturales renovables, y a la necesaria igualdad de todos ante la ley. De allí que ese principio de afectación debe interpretarse en su contexto integral de conciliación entre todos los derechos legítimos y razonables sobre el uso y explotación de las aguas dominiales.

Este es el espíritu, propósito y razón de la Ley de Reforma Agraria, cuando señala en su artículo 43, cuáles son las aguas "inafectables". En efecto, dispone dicho dispositivo: "Son "Inafectables:

- 1º Las aguas necesarias para el abastecimiento de poblaciones y otros servicios públicos.
- 2º Las aguas utilizadas en obras de regadío construidas por particulares, o las aprovechadas en los fundos racionalmente cultivados y los suficientes para la adecuada explotación de las reservas de tierras establecidas conforme a esta ley.
- 3º Las aguas utilizadas con fines industriales.
- 4º Las aguas que sirven a las pequeñas y medianas explotaciones, estaciones experimentales y granjas modelos.
- 5º Además las que cumplan otra función necesaria en servicio de la colectividad, a juicio del Ejecutivo Nacional".

32. En tal sentido, en el actual Proyecto de Ley de Aguas, recientemente introducido por el Ejecutivo Nacional ante el Congreso Nacional, se estipula en el artículo 29, lo que sigue: "El abastecimiento de agua a poblaciones tendrá preferencia a cualquier otro uso y comprenderá, de acuerdo con la ordenación urbanística correspondiente, la necesaria para satisfacer los requerimientos domésticos..."

Esta "inafectabilidad" debe traducirse como una excepción especial al principio contrario de la afectabilidad, y significa que las aguas dominiales que sean utilizadas para los destinos especiales establecidos en el artículo 43 de la Ley de Reforma Agraria, quedan fuera del ámbito de aplicación de la afectabilidad, es decir, no pueden ser destinados a los fines propios de la Reforma Agraria.

El primer supuesto de aguas "inafectables" no merece mayor comentario, por cuanto, ya nos referimos al carácter prioritario que tiene el abastecimiento de poblaciones en la explotación y aprovechamiento de las aguas. En cambio, merecen especial análisis los otros supuestos de esa inafectabilidad contemplados en ley. Así, tenemos por ejemplo *el caso de las aguas utilizadas en obras de riego construidas por los particulares, o las aprovechadas en los fundos racionalmente cultivados*, que demuestra la lógica y justa intención del legislador que al consagrar el principio general de la afectación, no ha pretendido por ningún respecto, desconocer o vulnerar los derechos individuales ejercidos conforme a la ley, y dentro de la nueva dimensión de la función social de la propiedad instaurada en la Constitución Nacional y traducida a niveles operativos por la Ley de Reforma Agraria. Quiere el legislador agrario garantizar a quienes cumplen con los requisitos de la función social de la propiedad, el necesario aprovechamiento de las aguas dominiales para llevar a cabo sus procedimientos agrícolas, estatuyendo que la propiedad como tal, o la simple y mera condición de propietario en "sí misma", no otorga un derecho preferente para el uso de las aguas dominiales, siendo el efectivo cumplimiento de la función social de la propiedad, es decir, el aprovechamiento y la explotación racional de la tierra, en otras palabras, el trabajo directo y creador sobre ésta, el verdadero, y justo título para derivar aguas dominiales³³. Es así como el

33. Por tal razón, no alcanzamos a comprender los razonamientos del profesor y especialista en Derecho Agrario, Dr. RAMÓN VICENTE CASANOVA, cuando, en su obra citada "Derecho Agrario...", afirma en relación a la afectabilidad de las llamadas "aguas privadas", la necesidad de indemnizar a sus supuestos propietarios, cuando el Estado decide utilizar esas aguas a los fines de la Reforma Agraria. En efecto, dice textualmente el mencionado autor: "lo otro se colige con el art. 47 de la Ley que acredita indemnización por la modificación de los derechos de uso de las aguas públicas, porque si hay lugar a indemnización por la pura reducción de un uso, con superior razón lo habrá para la privación de la propiedad" (opus cit., pág. 280).

legislador agrario, supera y sustituye el principio de la preferencia para el uso de las aguas dominiales, que se apoya en la condición jurídica de propietario, de acuerdo a la normativa del Código Civil, sin eliminar, por supuesto el legítimo derecho de los propietarios que satisfacen las exigencias de la función social, al colocar su propiedad al servicio de la comunidad, satisfaciendo al mismo tiempo sus legítimas aspiraciones individuales. Esto, dentro de la concepción —ya planteada—, en relación a los fines de la Reforma Agraria, entendiéndose que si la ley en aplicación de la Constitución Nacional persigue la eliminación del latifundio, sobre todo porque constituye una forma de explotación indirecta de la tierra, tiene que proceder, también, a eliminar un derecho preferente sobre el uso de aguas dominiales cuyo título es la *condición estática de propietario*, y no el real y efectivo ejercicio del uso y disfrute de la propiedad directamente por su titular, es decir, sin valerse de intermediarios, conformando situaciones de explotación socioeconómica del hombre por el hombre^{34, 35}. En síntesis, tienen derecho

En primer lugar, el artículo 47 de la Ley de Reforma Agraria, no establece la indemnización como principio general cuando se modifican los derechos de uso de las aguas dominiales, sino única y exclusivamente, en el supuesto específico de comprobado perjuicio para el usuario afectado (piénsese en un concesionario de aguas, que vea disminuido el volumen otorgado por el Estado, en virtud del proceso de Reforma Agraria). En segundo lugar, y aún admitiendo contra nuestro criterio, la existencia de un supuesto derecho de propiedad privada sobre determinado tipo de aguas, en virtud de la función social (artículo 99 CN) de esta institución, el Estado puede limitar el ejercicio de los derechos que tal propiedad conlleva, sin que necesariamente deba producirse indemnización. Es principio general del derecho administrativo venezolano (Vid. Ley Orgánica del Ambiente, art. 35; Ley Forestal de Suelos y de Aguas, art. 15; Ley de Reforma Agraria, art. 41, etc.) el postulado mediante el cual las limitaciones legales a la propiedad privada, en virtud de su función social, no acarrearán, en principio, indemnización alguna, pues se trata de la carga que deben soportar los propietarios en favor de la colectividad, en virtud del deber de solidaridad social establecido por la Constitución Nacional, en su artículo 57.

34. ROSSANA ROSSANDA. "Die Sozialistischen Länder: Ein Dilemma der Westeuropäischen Linken" en: Kursbuch, 30, 1973, pág. 26: "La revolución socialista no puede concebirse como una simple transferencia de propiedad, de la que seguiría una más justa distribución de los beneficios, mientras que el resto de relaciones permanecen al margen. Debe concebirse como una total subversión de las relaciones entre los hombres y entre los hombres y las cosas, es decir, como una total revolución de la producción social. Debe constituirse en la superación de la situación proletaria de alienación, de la superación entre el trabajo y su producto, en el fin del fetichismo de la mercancía o no será revolución socialista".
35. MÁRQUEZ, POMPEYO. "Imperialismo, Dependencia, Latifundismo". Ediciones La Muralla, 1968, pág. 203: "El régimen de tenencia de la tierra define más que cualquier otro argumento las relaciones de producción predominante en el campo y la existencia de una gran propiedad territorial que actúa como freno principal al desarrollo de la producción agropecuaria".

al uso de aguas dominiales los propietarios de fundo que cumplan con los requisitos de la función social de la propiedad. A estos los protege y ampara la propia Ley de Reforma Agraria, ya que, el Estado Social y democrático de derecho, en la concepción del constituyente, no pretende eliminar la propiedad privada, o fulminar la iniciativa privada en el proceso de desarrollo socioeconómico, muy por el contrario, el objetivo es conciliar el interés general y social con el particular, amparando a quienes ejercen sus derechos dentro del esquema de solidaridad social consagrado por la nueva Constitución de 1961.

La inafectabilidad comprende "otros" supuestos que se explican por sí solos, y vienen a demostrar la "relatividad" y el auténtico sentido del principio de la afectación. El ordinal 3º del artículo 43 de la Ley de Reforma Agraria, objeto de nuestra presente reflexión establece como inafectables las aguas utilizadas con fines industriales, con lo cual, el legislador claramente previó que el desarrollo económico implica la utilización del agua, tanto para la agricultura, como para los *procesos industriales*. De esta manera, los usuarios de aguas con fines industriales, queden absolutamente *garantizados* en el aprovechamiento y uso del agua requerida para el funcionamiento de este importante y trascendental sector de la economía nacional.

Garantiza la Ley de Reforma Agraria el desarrollo de las medianas y pequeñas explotaciones, así como las estaciones experimentales y las granjas modelos, consagrando el ordinal 4º de dicha ley, como otra causal de "inafectabilidad", el uso de las aguas, para los fines señalados. Al respecto, puede notarse la intención de la Ley de Reforma Agraria que traspasa los límites de la protección y garantía al beneficiario directo de dicha reforma, es decir, la población campesina, para crear garantía a los productores agrícolas (medianos y pequeños) víctimas también del sistema latifundista que tiende a la asfixia económica del mediano y del pequeño productor³⁶. Por tal razón,

36. MÁRQUEZ, POMPEYO, opus cit., pág. 170: "El pequeño productor se debate en las más miserables condiciones de vida y de trabajo, y es objeto de una super-explotación por parte de usureros y prestamistas y de toda suerte de intermediarios. A la hora de examinar el mercado del sisal nos encontramos con las prácticas más extorsionadoras, similares a la de otros cultivos donde predomina este tipo de propiedad y donde, al lado del lati-

quedan "inafectables" tanto las aguas del dominio público, como del dominio particular, utilizada para los destinos o fines señalados.

Por último, la ley otorga al Ejecutivo Nacional, un amplio *poder discrecional*, para que, de acuerdo a razones de conveniencia u oportunidad, incluya —por vía de acto administrativo—, otros supuestos de aguas "inafectables" cuando éstas sean utilizadas en actividades que cumplan una función necesaria al servicio de la colectividad (art. 44, ord. 5º LRA).

A través de esta potestad discrecional, puede muy bien el *Ejecutivo Nacional*, de acuerdo a las necesidades de la política de desarrollo económico-social de la Nación, ir creando nuevas categorías de aguas "inafectables" en función de las actividades económicas que vayan surgiendo en la realización de ese proceso, y que se constituyan como empresas de real interés para la colectividad (la hidroelectricidad, por ejemplo).

Visto escuetamente el principio de la afectación de las aguas dominiales a la realización de la Reforma Agraria en su contexto integral, es decir, fundamentación, características, finalidad y excepciones, es posible establecer el sentido y la esencia de tan importante institución en el derecho de aguas vigente. Se trata de destinar las aguas tanto del dominio público como particular, a la realización de una actividad de evidente utilidad pública para la colectividad venezolana: la Reforma Agraria. No es necesario insistir en el carácter, la importancia y naturaleza de ese proceso. Pero, esa destinación especial de las aguas, no significa el sacrificio de otras actividades y sectores que requieren de garantías y amparo del Estado, y de la ley por constituir, también, parte del interés social, general o público.

Así, el agua que se destine al abastecimiento de poblaciones; o la utilizada racionalmente por los propietarios de fundo; la destinada a la actividad industrial y a las medianas y peque-

fundismo, pululan como parásitos y explotadores, prestamistas, usureros e intermediarios.

El pequeño productor, en un 63 por ciento aproximadamente, vende su producción al raspador, mientras que el 33 por ciento vende la fibra al camionero, y sólo el 4 por ciento lleva directamente la fibra a las fábricas. En cambio, las explotaciones mayores venden directamente a las fábricas".

ñas explotaciones, queda fuera del ámbito de aplicación del principio de la afectación ya estudiado.

Interesa destacar, igualmente, la implementación del principio de la función social de la propiedad, en lo que respecta a la utilización de las aguas tanto públicas como las denominadas de "dominio particular", pues, el legislador ha establecido *como criterio* para ostentar el derecho a la explotación de ambos tipos de agua, el efectivo cumplimiento de los requisitos de la función social de la propiedad, de acuerdo, a lo preceptuado en la Ley de Reforma Agraria. Demuéstrase, de igual manera, con el principio de la afectación, que realmente no existe un derecho de propiedad en el auténtico sentido de esta institución, sobre determinados cuerpos de agua (manantiales, arroyos, aguas subterráneas); ya que, las supuestas "aguas privadas" quedan también afectadas a la realización de la Reforma Agraria, cuando excedan del caudal requerido para un aprovechamiento racional de los terrenos de que las mismas sean parte integrante, con lo cual, queda claramente expuesto, que el único derecho que los particulares pueden ostentar, demandar sobre el agua, es el derecho de uso, en atención al destino social y colectivo de ese recurso natural insustituible^{37, 38}. Consciente de la naturaleza social del agua, el legislador creyó oportuno afectar a la Reforma Agraria, incluso las supuestas "aguas privadas", entendiendo que el derecho de propiedad no puede ser obstáculo, para llevar a cabo un proceso que beneficia a la

37. CASANOVA, RAMÓN V., opus cit., pág. 276. "Ciertamente, las aguas corrientes, sin duda las más rendidoras, se renuevan sin cesar, de un modo que niega las cualidades de la propiedad (permanente, identificable y perseguible".

38. GUEVARA BENZO, JUAN. "Informe sobre el Proyecto de Ley de Aguas". Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos (COPLANARH). 1976. "Desde el punto de vista técnico resulta difícil aplicar el concepto de propiedad a las aguas que escurren. Si todas las moléculas de agua que brotan de un manantial fuesen del dueño de las tierras donde está el afloramiento, esas moléculas deberán continuar siendo propiedad de esa persona durante toda la existencia de ellas, es decir, a todo lo largo de los cursos de agua, en el mar o lagos, en los depósitos subterráneos y aún en las nubes donde en forma gaseosa se encuentran dichas moléculas. La posibilidad de una propiedad vista así resulta imposible, es decir, que en el caso del agua tenemos que aplicar un concepto diferente de propiedad, ya que la forma usual de concebir a ésta no es aplicable al agua. El concepto de propiedad para el agua, como en la práctica se entiende desde el punto de vista técnico, se limita a un derecho de usar ese bien natural bajo ciertas condiciones, pero nunca a tener la propiedad de él, en la misma forma como se tiene la de un pedazo de tierra, o una casa, etc."

sociedad en su integridad. Sin embargo, no por esa razón se dejan de reconocer y garantizar derechos privados al uso del agua, siempre y cuando esos derechos se concilien con el interés público y social, en una estructura normativa, caracterizada por el equilibrio, la armonía y ponderación de derechos e intereses.

Ahora bien, estos principios del derecho de aguas vigente, sufrirán una alteración con la sanción y promulgación del actual Proyecto de Ley de Aguas, razón por la cual, conviene estudiar las implicaciones de dicho Proyecto, en relación al régimen de las aguas públicas y las denominadas de "dominio particular", sobre todo en lo que respecta al principio de la afectación de las aguas dominiales a la realización de la Reforma Agraria.

II

EL PRINCIPIO DEL DOMINIO PUBLICO PARA TODAS LAS AGUAS DEL TERRITORIO NACIONAL, EL PROYECTO DE LEY DE AGUAS, Y LA AFECTACION DE LAS AGUAS DOMINIALES A LA REALIZACION DE LA REFORMA AGRARIA

1. *La declaratoria del Principio de la dominialidad hídrica para todas las aguas del Territorio Nacional, en el Proyecto de Ley de Aguas*³⁹.

Establece el Proyecto de Ley de Aguas en el artículo 2º, lo siguiente: "Todas las aguas, son bienes de dominio público de la Nación". Queda, así, solemnemente definida por los proyectistas, la naturaleza dominial de todas las aguas del territorio nacional, haciendo efectivo, el espíritu, propósito y razón del constituyente, en relación al destino social y público de los recursos

39. Proyecto de Ley elaborado por la Oficina Técnica de COPLANARH, aprobado por la Comisión en su reunión N° 38 del 17 de julio de 1975, revisado en la Comisión Nacional de Legislación, Codificación y Jurisprudencia del Ministerio de Justicia (Informe de los Drs. GERT KUMEROW, TULLIO RAMÍREZ y HENRIQUE MEIER sobre el Proyecto de Ley de Aguas); en la Procuraduría General de la República y finalmente introducido ante el Congreso Nacional.

naturales (artículo 106 CN). Este principio, como aclaráramos en la introducción del presente dictamen, ha sido objeto de arduas polémicas, en virtud de sus implicaciones y efectos, sobre el vigente régimen jurídico de aguas en el derecho venezolano. Se discute la juridicidad y fundamentación de dicho principio, afirmándose que el Estado no tiene facultad para consagrarlo; e inclusive, se llega a decir que atenta contra la propiedad privada, institución garantizada en la Constitución Nacional, pues, se cree en la existencia de un auténtico derecho de propiedad privada sobre determinados cuerpos de agua. No vamos a expresar nuestro pensamiento, en relación a esta problemática, cosa que ya hemos hecho en dictámenes y estudios anteriores⁴⁰.

Reafirmaremos, no obstante, nuestra convicción en la juridicidad del principio en cuestión, producto de los estudios y análisis que durante más de siete años venimos realizando, sobre esta materia⁴¹. Hemos podido demostrar, en tal sentido, que nunca ha existido realmente un derecho de propiedad privada sobre las aguas, y que la diferencia entre un régimen de dominio público hídrico y uno de dominio particular, estriba, única y exclusivamente, en la naturaleza, extensión, formas de ejercicio y límites del derecho de utilización que tienen los individuos, en cada uno de esos regímenes. Las aguas dominiales, de acuerdo al régimen vigente, pueden ser utilizadas por todos (uso común); y fuera del caso previsto en el artículo 653 del Código Civil (propietarios de fundo), para los usos privativos se requiere concesión administrativa expresa del Ejecutivo Nacional, haciendo la salvedad de la afectación prioritaria que tienen en general esas aguas, para la realización de la Reforma Agraria. La naturaleza común de las aguas dominiales obliga a una conciliación entre el uso común y el privativo, en el sentido de que este último no debe entorpecer el desarrollo del primero. La prescripción no es fórmula que pueda emplearse para la adquisición de un derecho al uso o explotación de las aguas

40. Vid, MEIER, H. "Comentarios sobre el Proyecto de Ley de Aguas. COPLANARH 1975; Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Aguas. COPLANARH 1976; Algunos Comentarios sobre el Proyecto de Ley de Aguas y el Ordenamiento Jurídico Venezolano. COPLANARH 1975.

41. Conviene señalar que este Proyecto de Ley, es resultado de un trabajo en equipos interdisciplinarios, en el que se agotaron análisis técnicos, económicos, administrativos y jurídicos sobre la materia. En relación al aspecto jurídico, las publicaciones de COPLANARH, pasan de cuarenta, en libros, monografías y dictámenes.

dominiales; tampoco lo puede ser la venta, cesión o cualquier otra forma de enajenación. Pensamos que no podría, de igual manera, arrendarse ese derecho en virtud de las características de la dominialidad, porque de lo contrario sería someter a negocio jurídico, elementos que por su importancia para la vida y subsistencia de la colectividad, deben estar fuera del ámbito de los negocios jurídicos (*res extra-commercium*)⁴². Por el contrario, las aguas no dominiales o mal llamadas de propiedad privada sí pueden ser objeto de negocios jurídicos en el régimen actual, en razón de su vinculación con el régimen de la propiedad superficiaria, y porque al estar en un régimen no dominial, no sufren las consecuencias jurídicas de los bienes sometidos a ese régimen. En tal sentido, el derecho al uso de las aguas no dominiales, se puede adquirir por prescripción, e igualmente puede cederse, venderse, y en general enajenarse. Ahora bien, se tratará siempre de la disposición de un derecho real de uso y de goce, pero no de la propiedad en sí del agua, porque la naturaleza misma de ese recurso lo hace "inapropiable", siendo sólo utilizable, explotable y aprovechable. La doctrina civilista, en cuanto trata la propiedad dice que es un derecho absoluto, perpetuo y exclusivo, claro que, hoy día, esas tres características están menguadas, debido al principio de la función social de la propiedad, y a sus limitaciones legales tanto por razones de utilidad pública como privada, que en casi todas las legislaciones nacionales se ha reconocido. El agua jamás ha podido ser objeto de un derecho definido por esos tres caracteres, aún los manantiales, considerados por parte de la doctrina venezolana como "aguas privadas"⁴³, no pueden poseerse bajo esos principios,

42. MEIER, HENRIQUE. "Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Aguas". Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos (COPLANARH), "En efecto, consideraba ese sabio pueblo que por su peculiar naturaleza, y por tratarse de una substancia indispensable para el sostenimiento de la vida humana, animal o vegetal, el agua no permite la apropiación como la generalidad de las cosas que el hombre ha sometido a su servicio y disposición absoluta. El agua, el aire y el mar fueron clasificados por los romanos entre las llamadas "res communes", es decir, que no pueden ser objeto del derecho exclusivo de un individuo, ni de un pueblo, sino que todos los hombres tienen la facultad de usar libremente de ella"...

43. Vid. ZULOAGA, NICOMEDES. "Leyes y Decretos de Venezuela". Concordados. Código Civil. Caracas, 1899; ITRIAGO CHACÍN, PEDRO. "Disquisición Teórica acerca de la Naturaleza del derecho a las aguas corrientes. Estudios jurídicos. Caracas. Revista del Centro de Estudiantes de Derecho. Año 1º y N° 10. Setiembre, 1919; FRANCISCO MEAÑO. "Régimen legal de las Aguas en Venezuela. Caracas. 1957, etc.

pues ni existe la exclusividad (el propietario del predio inferior tiene derecho si lo ha adquirido por la prescripción o en virtud de un título a tomar de las aguas, que caen directamente a su predio, arts. 650 a 656 CC; igualmente una población tiene derecho a utilizar las aguas de un manantial, aunque el mismo nazca en propiedad privada, art. 651 CC)⁴⁴; ni mucho menos la perpetuidad (en virtud del artículo 43 de la Ley de Reforma Agraria, ya analizado, el Estado puede exigir al propietario de un fundo que destine las aguas de su manantial, o pozo que excedan del caudal requerido para el aprovechamiento racional de sus tierras, a la realización de la Reforma Agraria).

La diferencia en cuanto a la naturaleza del derecho al uso entre las aguas, dominiales y las no dominiales, se encuentra únicamente en el tipo de uso de que las mismas pueden ser objeto.

Las primeras, como ya hemos varias veces afirmado se caracterizan por el uso común y privativo; en cambio, las segundas, en el régimen vigente, sólo pueden ser objeto de uso privativo y no del uso común, dada la relación existente con el régimen jurídico de la propiedad superficiaria. Por otra parte, los propietarios de fundo, para ejercer ese uso privativo sobre las aguas no dominiales, no requieren de ningún permiso o autorización; en cambio, para las aguas dominiales es menester el permiso ante el Ministerio de Agricultura y Cría*, para realizar las obras de derivación. El uso privativo de las aguas no dominiales se justifica como medida de protección a la propiedad superficiaria, en el sentido de restringir a la colectividad el acceso a los lugares donde se encuentran los manantiales, arroyos y en general aguas menores, que nacen o cruzan la propiedad privada. Sin embargo, ese derecho al uso privativo no es ni siquiera de carácter exclusivo, por las razones ya aludidas, y debe interpretarse, entonces, como la facultad a disponer del uso del agua necesaria, es decir, indispensable para un aprovechamiento racional de los terrenos (arts. 42 y 43 de la Ley de Reforma Agraria). Hoy día, no se justificaría el uso privativo de las aguas no dominiales, en los términos y el espí-

44. Vid. Código Civil, arts. 650 y 651.

* Hoy, Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables

ritu, propósito y razón del legislador civil, por las razones siguientes, a saber:

En primer lugar, porque la institución de la propiedad privada ha variado por completo; casi podría decirse, sin caer en exageraciones, que la propiedad como institución ha dado un viraje de ciento ochenta grados. Hace algunos años, considerábase como el derecho de obtener con carácter de exclusividad toda la utilidad o provecho de que era posible una cosa o bien⁴⁵; mas, en la actualidad, por la modificación de las relaciones humanas, el cambio de las formas de vida y de la concepción de la sociedad y del hombre; la influencia de nuevas corrientes que inciden sobre el carácter social y solidario del hombre; la propiedad más que un haz de derechos exclusivos constituye un medio para satisfacer necesidades individuales y sociales, reconociéndose a la sociedad —por intermedio del aparato político-administrativo del Estado—, la facultad para intervenir el derecho de uso, goce y disposición sobre los bienes particulares, imponiendo limitaciones y hasta obligaciones directas al propietario, en beneficio de la utilidad pública^{46, 47}. Eso explica dentro del derecho actual en Venezuela, las limitaciones a la propiedad privada, en razón de la conservación de bosques, suelos y aguas. Por ese motivo nadie se sorprende de las res-

45. PÉREZ-LLANTADA, FERNANDO. "La Propiedad". Revista UCAB. Facultad de Derecho, N° 18, año lectivo 1974-75, pág. 286. "El triunfo del Capitalismo se debe a que la noción de propiedad privada era considerada como algo que por pertenecer al derecho natural era sagrado e intocable. De aquí que fuera defendida con ahinco de un modo directo sin considerar la funcionalidad de la misma".

46. OROPEZA, AMBROSIO... opus cit., pág. "La frase, según la cual la propiedad desempeña una función social, envuelve la idea de que el propietario no ejerce como antes sobre las cosas que le pertenecen un derecho individual del que pueda usar y disponer con entera libertad, sino simplemente una facultad de usar y disponer de las cosas que el Estado puede mediante ley restringir, reglamentar e incluso suprimir cada vez que lo exija el interés general".

47. MARK, CARLOS. "La Nacionalización de la Tierra", en Marx y Engels; opus cit., tomo II, pág. 306: "No obstante, dejando de lado los pretendidos "derechos" de propiedad, yo afirmo que el desarrollo económico de la sociedad, el crecimiento y la concentración de la población, que vienen a ser las condiciones que impulsan al granjero capitalista a aplicar en la agricultura el trabajo colectivo y organizado, a recurrir a las máquinas y otros inventos, harán cada día más que la nacionalización de la tierra sea "una necesidad social", contra la que resultarán sin efecto todos los razonamientos acerca de los derechos de propiedad. Las necesidades imperiosas de la sociedad deben ser y serán satisfechas, los cambios impuestos por la necesidad social se abrirán camino ellos mismos, y, a la larga o a la corta adoptarán la legislación a sus intereses".

tricciones a los propietarios, quienes no pueden, por ejemplo, realizar determinadas actividades agrícolas en la Zona Protectora, que de acuerdo al artículo 17 de la Ley Forestal de Suelos y Aguas, protege los nacimientos de manantiales⁴⁸. Igualmente, no se considera un atentado a la propiedad, la obligación que el Ministerio de Agricultura y Cría*, puede imponer a determinados propietarios para el repoblamiento forestal⁴⁹.

La sociedad ya no es la suma de un conjunto de individuos aislados, poseedores de una libertad autonómica, sin relaciones entre sí y que la ley debe proteger y amparar contra las posibles y mutuas interferencias. Por el contrario, se entiende que somos un todo orgánico, donde lo individual no puede ser comprendido sin tomar en consideración al todo integral. Los derechos de cada quien, dependen de la forma, organización y funcionamiento de la sociedad⁵⁰. Esta, en nombre de una colectividad abstracta no debe sacrificar las legítimas aspiraciones del individuo; pero tampoco, esgrimiendo unos supuestos derechos individuales de carácter inalienable, se puede ni debe obstaculizar la realización del bien social, es decir, del bien común. La mayor parte de las veces, detrás de la supuesta defensa de los derechos individuales del hombre, encontramos la tradicional defensa de los privilegios e intereses de una minoría; de una clase social que se niega dar paso al futuro afirrándose a un modo de vida incompatible con las conquistas democráticas, y con las nuevas formas de vida, que la humanidad va descubriendo en su lucha por la justicia, la paz y el bienestar^{51, 52, 53}.

48. Vid. Ley Forestal de Suelos y Aguas, arts. 17, 19 y 20. Rgto. LFSA., arts. 53 y 54

49. Vid. Ley Forestal de Suelos y Aguas, arts. 39 a 43. Rgto. LFSA, arts. 82 a 90.

50. Vid. RECASENS SICHES. "Vida Humana, Sociedad y Derecho". Fundamentación de la Filosofía del Derecho. La Casa de España en México. México. 1939.

51. PÉREZ-LLANTADA, FERNANDO, "opus cit.", pág. 287: "El régimen capitalista es un enemigo directo de la persona humana. De los principios enunciados anteriormente —el hombre al servicio de la economía, el trabajo al servicio del derecho y la primacía del interés— resulta "una opresión interior de la vida personal a través de la destrucción de todas las espontaneidades, de todos los valores y de todas las generosidades humanas por las fuerzas del valor y de la consideración. Resulta la imposibilidad para la mayoría de los oprimidos, de acceder a una vida mediocrementemente humana y, todavía menos, a una vida interior" (cita que hace el autor, de la obra de MOIX, C. "El Pensamiento de Emmanuel Mounier". Barcelona. Ed. Estela, 1964, pp. 66-67).

* Hoy, Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (MARNR).

La función social de la propiedad es una de esas conquistas. Frente al liberalismo que niega los derechos sociales, y en respuesta a las concepciones transpersonalistas que niegan al individuo; el personalismo societario ha logrado crear instituciones prácticas que cristalizan un equilibrio entre lo social y lo individual⁵⁴. En lo que respecta a la institución de la propiedad, tenemos la función social de la misma como medio de realizar ese equilibrio, permitiendo la satisfacción de ambos intereses sin sacrificar innecesariamente ninguno de los dos.

En base a estos planteamientos, tendría plena fundamentación y justificación la extensión del régimen de la dominialidad, para aquellas aguas que hoy todavía se encuentran bajo un régimen jurídico no dominial. El antecedente de tal medida, lo encontramos en la afectación de las llamadas "aguas privadas" a la realización de la Reforma Agraria⁵⁵.

Lograr un uso común para las aguas no dominiales transformando el régimen legal vigente, constituye una conquista del nuevo derecho frente a esquemas que ya no permiten un desarrollo armónico de la sociedad. Claro está, el uso privativo siempre será posible, pero dentro del nuevo régimen de la dominialidad, y, con nuevas exigencias jurídicas, para que tal uso sea factible (la concesión administrativa). Lo que se pretende es que la propiedad no sea obstáculo para el uso y aprovechamiento del agua que en ciertas regiones del país escasea, encontrándose sólo bajo las formas de las denominadas aguas particulares, es decir, no dominiales. En segundo lugar, el uso privativo, como única forma de aprovechamiento de las aguas no dominiales no se justifica hoy día, por razones ecológicas, técnicas y económicas.

Ecológicamente, porque ante la destrucción inmisericorde de los recursos naturales renovables, principalmente del agua, no bastan normas de policía, para limitar los derechos parti-

52. GARAUDY, ROGER. "Perspectives de l'homme". Existentialisme, Pensée Catholique, Structuralisme, Marxisme. Presses Universitaires de France. 1969.

53. MARCUSE, HERBERT. "El Hombre unidimensional". Editorial Joaquín Mortiz, México. 1969.

54. MOUNIER, EMMANUEL. "Manifiesto al servicio del personalismo". Taurus, 1965.

55. Ley de Reforma Agraria, art. 42.

culares, siendo indispensable una mayor intervención del Estado, en aras de la protección y conservación de esos recursos.

Además, en ciertas regiones y zonas del país, las aguas dominiales comienzan a escasear, sea en virtud de su desaparición en épocas de sequía; o por la disminución del volumen de las mismas por cambios ocurridos en el régimen de estiaje de los ríos, o simplemente porque el aumento de los aprovechamientos hace que la demanda sea superior a la disponibilidad, o que ésta, en definitiva disminuya por cambios en la calidad (contaminación) del agua. Por todas estas consideraciones, económica y socialmente se hace inevitable la utilización de aguas dominiales, para usos comunes, porque de lo contrario podría verse entorpecido el propio desarrollo agrícola, poblacional e industrial que constituye la meta fundamental en los actuales momentos del Estado venezolano.

Por otra parte, para el futuro, y en función de los estudios de la Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos*, especialmente el "Plan Nacional" que lleva su nombre, técnicamente, las aguas que todavía no son dominiales, deberán ser incluidas en el balance demanda-disponibilidades de agua que dicho plan formula en determinados períodos de prospección u horizontes de planificación⁵⁶.

En conclusión, la extensión del régimen de dominio público, a las aguas no dominiales cambiará el régimen jurídico del aprovechamiento o utilización de esas aguas, así como el régimen de su titularidad, pues, queda ampliamente demostrado, la imposibilidad jurídica de una auténtica "apropiación" de esas aguas, las que a partir de la sanción y promulgación del actual Proyecto de Ley de Aguas pasarán a formar parte del régimen de dominio público hídrico.

Ahora bien, ¿trataríase del régimen dominial consagrado en el Código Civil vigente; o por el contrario, se pretende establecer principios diferentes?

56. República de Venezuela. Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos. Tomo I. El Plan. Caracas 1970.

* Comisión que desapareció con la creación del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (MARNR).

2. *El Régimen Jurídico del dominio público en el Proyecto de Ley de Aguas, diferencias con el régimen dominial consagrado en el Código Civil.*

Como viésemos en el aparte anterior, el Proyecto de Ley de Aguas, consagra el régimen dominial para todas las aguas del territorio nacional, fundándose en un principio de carácter natural (físico) —la unidad del ciclo hidrológico—, mediante el cual, el agua es una sola en un ciclo dinámico y permanente que se repite en forma indefinida, y que hace absurda, inútil y errónea la tradicional clasificación de las aguas en públicas y privadas, superficiales y subterráneas, corrientes y estancadas, etc. No podría de esta forma decirse que el agua que brota de un manantial, sea distinta a la que corre por un río dentro de una misma cuenca hidrográfica, pues, ambas forman parte de una unidad integral de precipitación, escurrimiento, infiltración, evaporación y evapotranspiración. En consecuencia, ¿cómo argumentar que las aguas que nacen de un manantial ubicado en propiedad particular, o que corren por un arroyo, pertenezcan al dueño de la heredad? Tendría que controlar el ciclo hidrológico en todas sus fases para probar que el agua “pertenece” en uso, disfrute y disposición al dueño de la superficie, donde nacen o corren corrientes menores. La propiedad superficial no puede constituir jamás suficiente fundamento como para demostrar un derecho de propiedad sobre las aguas que la cruzan, la limitan, o ella almacena, porque a diferencia de la tierra que por ser bien inmueble puede ser identificable y cuantificable; el agua no es nunca la misma, y aunque podría argumentarse su identificación por volúmenes, los cambios en el ciclo hidrológico, no permiten asegurar que sobre un mismo curso, caída o depósito, existirá siempre la misma e igual cantidad de agua. En cambio, el derecho a servirse del agua, cuando ella atraviesa la propiedad superficial o, cuando se perfora un pozo, o se aprovecha un manantial es de la esencia de la propia vida humana, y constituye un derecho natural, de tanta importancia como el derecho a la vida, o a la libertad⁵⁷.

57. Al respecto, MIGUEL MARIENHOFF habla del derecho de la sed, como un derecho de naturaleza constitucional. Vid. MARIENHOFF, MIGUEL. “Tratado de Derecho Administrativo”. Tomo IV. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1975, pág. 79: “Excepcionalmente dichas servidumbres pueden surgir de superio-

Por estas consideraciones no puede admitirse propiedad alguna sobre el agua, entendiendo como los romanos, que ella pertenece a todos los hombres, en forma "comunitaria" y que el Estado como representante de la colectividad nacional debe velar por su defensa y protección y garantizar que todos tengamos acceso al uso y aprovechamiento de ese recurso para la satisfacción de las necesidades vitales, sociales y económicas⁵⁸.

En relación al dominio público y su fundamentación, finalidad, características, etc., la doctrina del derecho administrativo en Francia, Italia y España y en las naciones hispanoamericanas, viene desarrollando desde hace bastante tiempo, diversas interpretaciones tendientes a esclarecer la organización y funcionamiento de tan importante institución del derecho público. La mayor parte de los estudios en esta materia asignan al derecho romano la paternidad del régimen dominial, como el conjunto de normas y principios derogatorios del derecho civil común, al que se encuentran sujetos determinados "bienes", dada las importantes y públicas necesidades que los mismos deben satisfacer. De Roma este principio, pasó a los países europeos. Hoy, se considera que la sistematización de dicho concepto, en su significado moderno, se debe a la doctrina y jurisprudencia francesa, y en especial a la obra de PROUDHON⁵⁹. Sin

res y obvios principios constitucionales, como ocurre con las servidumbres que por ser conexas con el "derecho a la vida" es el presupuesto sine qua non para el goce de cualquier otro derecho, ocupando el primer rango dentro de las prerrogativas jurídicas (como ejemplos de servidumbres administrativas de este último tipo pueden mencionarse: 1º la de "salvamento", a que me referiré más adelante, ...2º la que tiende a permitir que toda persona sacie, apague o satisfaga su "sed" bebiendo en cursos naturales de agua, sean éstos públicos o privados, esto es lo que se ha llamado "derecho de la sed" y que algunos tratadistas franceses llaman "droit de la soif"). Puede notarse cómo el autor, indirectamente, muestra la importancia vital del agua; en tales circunstancias, regreso a mi pregunta: ¿Cómo hablar de propiedad privada sobre el agua? ...—Sólo la patología de un sistema económico, social y jurídico que convierte al propio trabajo del hombre en objeto de intercambio, en una mera mercancía, ha llegado hasta el colmo de "juridificar" la indebida apropiación de elementos naturales, que por su propia esencia, constituyen recursos al servicio de la satisfacción de necesidades sociales, y que en consecuencia no pueden ser objeto de una propiedad privada sino de un usufructo colectivo.

58. Constitución Nacional, artículo 106.

59. Vid. MONTIEL, *Formation et evolution de la Notion de dominiabilité publique*. Paris 1902; PROUDHON, *Traité du domaine Public*. Dijon 1834; JOUSSE, *Les Traits principaux du régime des biens du domaine Public*, Paris 1938; PELLOUX, *La Notion actuelle du domaine public depuis la fin de l'ancien régime*, Paris 1932; LAUBADERE, *Traité élémentaire du droit administratif*, Paris 1970; KLEIN, *"La Police du domaine Public"*, Paris 1972; ALLARD, R,

embargo, a pesar de que hoy no se dude de la existencia, y más aún de la necesidad y utilidad del dominio público, su determinación exacta ha sido siempre bastante difícil y es por ello, que no ha podido lograrse uniformidad al respecto.

En algunos países, el dominio público viene consagrado en instrumentos legales expresos. Esto ocurre en Italia, en España, en Uruguay, y en nuestro país⁶⁰. En otras latitudes, por el contrario, el dominio público es una creación jurisprudencial, como sucede en Francia.

Puesto que el objeto e interés de nuestro análisis no es el estudio exhaustivo del régimen de dominio público, sino las implicaciones del principio de la afectación de las aguas domaniales a la realización de la Reforma Agraria, dentro del derecho público de aguas en Venezuela, no vamos a plantear tan interesante problemática. Basta recordar a manera de síntesis, las dos posiciones fundamentales de la doctrina contemporánea en relación a esta materia: ellas son la tesis o doctrina del dominio público por su naturaleza y la doctrina del dominio público por su afectación. La primera tiene sus antecedentes en el derecho público francés durante el siglo pasado^{61, 62}. Los tratadistas franceses BERTHELEMY y DUCROCQ, desarrollan la tesis de que ciertos bienes por ser parte integrante del territorio del Estado afectados al uso de todos, no podían ser objeto de propiedad privada, como por ejemplo las corrientes de agua, los caminos, las costas, los puertos, etc. El origen de este criterio se situaba en el artículo 538 del Código Civil francés, sin embargo, sus sustentadores no lo fundaban en la ley, sino en la misma naturaleza de esos bienes, en el sentido de que por la finalidad y función que cumplen, no pueden estar bajo la esfera de la propiedad particular; siendo, por el contrario, medios indispensables para satisfacer necesidades públicas.

Le Droit Administratif du Domaine Public et de la Voire. Eyrolles. Paris 1961; BOILLÉ, M., "Concepto del Dominio Público". Rv. Jca de Cataluña, Nov.-Dic. 1945; CLARERO ARÉVALO, M., "Efectos del incumplimiento de la regla de la inalienabilidad del dominio público"; GARRIDO, Falla, "Sobre el Régimen de Dominio Público, Bosch. 1952, etc.

60. Vid. Código Civil, arts. 538 a 544.

61. Vid. DUCROCQ, "Cours de droits administratif", 7 edic., Paris 1900.

62. DEMENTHON, HENRI, "opus cit.", pág. 22: "En réalité, il existe trois catégories de biens du domaine public: le domaine public naturel qui, normalement, est a la disposition de tous, et qui, n'est la propriété d'aucune personne privée".

En relación a este último aspecto, es decir, sobre la finalidad de los bienes dominiales, la doctrina se muestra contradictoria. Para un determinado sector los bienes dominiales se distinguirían por la forma de su utilización, y en ese sentido serían dominiales, aquellos bienes afectados directamente al uso público de todos los habitantes⁶³. Sin embargo, generalmente encontramos bienes dominiales que no están al servicio de todos los habitantes, y que por el contrario su utilización se encuentra restringida por razones de defensa y seguridad nacional, como sucede con las obras y elementos de la defensa militar (fortalezas, cuarteles, etc.), que conforman el llamado "dominio público militar". Las limitaciones de este primer criterio han conducido a la elaboración de otra interpretación, según la cual son bienes dominiales no sólo aquellos de uso público, sino también los afectos a los servicios públicos, considerándose que constituyen, precisamente, medios de ejecución de esos servicios⁶⁴. Otro sector ha recurrido al criterio de utilidad pública, para explicar la afectación especial de los bienes dominiales.

Todas estas discrepancias han contribuido al desarrollo de la segunda tesis o doctrina importante sobre esta materia, esto es: la tesis de la afectación⁶⁵. Para los partidarios de la misma, la dominialidad la establece directamente el legislador, sin obedecer a un criterio determinado, de acuerdo a circunstancias que el órgano legislativo apreciaría soberanamente. Esta postura carece de base científica, no resuelve la problemática planteada, y es sumamente peligrosa tanto para los intereses de la colectividad, como para los derechos y garantías individuales. El dominio público debe comprender los bienes que sean indispensables para satisfacer necesidades colectivas, y para cumplir cometidos fundamentales del Estado. No puede dejarse a libre criterio del legislador la determinación de tales bienes, ya que ello conduciría a peligrosos estados de inseguridad⁶⁶.

63. Vid. DUCROCQ, "opus cit."

64. Vid. LAUBADÉRE, ANDRÉE, "opus cit."

65. El derecho administrativo italiano matiene esa postura. Así, por ejemplo Vid. ALESSI, Sistema istituzionale del diritto amministrativo Italiano, Milán 1953.

66. Podría pensarse en un derecho administrativo fascista por oposición a uno democrático. Para el primero, lo fundamental sería la creciente ampliación de los poderes del Estado, a través de la administración, bajo las apariencias de un bien público o interés general, que en definitiva, no es

En este orden de ideas, no cabe la menor duda de que ciertos bienes son por su propia naturaleza, elementos indispensables para satisfacer necesidades públicas, y que aún en el caso de inexistencia de ley que los regulase para el cumplimiento de esa finalidad, no obstante, los mismos no podrían estar ordenados para cumplir otras finalidades, que las emanadas de su propia estructura, esencia, naturaleza. Esto se evidencia en el caso de las aguas, las playas del mar, los caminos y plazas, etc. El agua por su naturaleza está destinada a la satisfacción de necesidades colectivas. De ello no hay duda, ni hace falta insistir⁶⁷.

más que la fachada que cubre un "estatismo" hueco, sin ideología, al servicio de determinados grupos de interés dentro de la colectividad. Para el segundo, lo esencial es lograr un equilibrio entre la necesaria intervención del Estado y las garantías ciudadanas, entendiendo, que en el sistema capitalista, esa intervención, mucha de las veces va en detrimento del ciudadano común, y de las clases desposeídas.

67. Entre nosotros, BREWER CARÍAS opina que los bienes dominiales lo son únicamente por voluntad del Legislador. Al respecto puede leerse en su obra ya citada "Derecho y Administración de las Aguas y otros recursos naturales renovables" lo que sigue: "En efecto, conforme a nuestro ordenamiento jurídico, no existen bienes del dominio público o de propiedad privada, que lo sean "por naturaleza". La existencia de unos y otros depende única y exclusivamente de la voluntad del legislador, y tanto el dominio público como la propiedad privada son conceptos jurídicos" (pág. 88). Diferimos completamente de la opinión del eminente administratista, puesto que, de la inteligencia del artículo 539 del Código Civil, es posible deducir la existencia, en nuestro derecho de la tesis del dominio público por su naturaleza. En efecto, expresa el mencionado dispositivo en su segundo párrafo: "Son bienes de dominio público: los caminos, los lagos, los ríos, las murallas, fosos, puentes de las plazas de guerra y *DEMÁS BIENES SEMEJANTES*"; esta última referencia "y demás bienes semejantes", nos indica que la enumeración hecha por el legislador es enunciativa y no limitativa, y que además de los bienes allí mencionados existen otros, que por tener las mismas características o cualidades de aquellos, son también dominiales, con lo cual, nos está señalando el legislador que los bienes dominiales lo son cuando satisfacen ciertos requisitos, en cuanto a su naturaleza o composición.

Esta misma interpretación ha sido acogida por la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, en Sentencia del 19-10-1964 (G. F. N° 46), en los términos que siguen: "...Dentro de la permanente controversia que existe, así en la doctrina como en la jurisprudencia, acerca de la naturaleza y alcance del derecho de dominio que ejerce la Nación sobre las costas del mar, prevalece un consenso general respecto de los aspectos de la cuestión, que son fundamentales: en primer lugar, se reconoce que las playas son, *POR SU NATURALEZA*, bienes cuyo uso y disfrute deben en principio, ser mantenido al alcance de todos los individuos que integran la colectividad". De esta manera, nuestro máximo Tribunal de lo contencioso-administrativo, sabiamente se acoje al criterio del dominio público por su naturaleza, pues, si aceptamos el otro criterio, según el cual, el legislador es el competente para determinar el régimen de la dominialidad, nos encontraríamos que por cambios legislativos, podrían pasar al dominio de los particulares bienes que por su naturaleza son de uso público y, por

¿Acaso porque la ley establezca que las aguas sean bienes dominiales éstas adquieren naturaleza pública? ¿o es que esa naturaleza no la tienen por sí mismas? ¿Cuál es la diferencia entre un río y un manantial para colmar necesidades públicas? ¿Existe diferencia entre sus aguas? ¿Es la vida una creación del derecho? ¿o es la ley la que reconoce y ampara la vida? ¿Podría pensarse que la libertad personal es algo creado por la ley? ¿o más bien, constituye el reconocimiento de algo innato en lo humano? ¿Puede la ley detener el proceso de la muerte?

Quienes consideran al legislador como soberano e ilimitado en su función, desconocen principios básicos de la existencia humana, y de los procesos biológicos y naturales en general del universo y la tierra, que el hombre y la sociedad no pueden —nunca— dejar de apreciar en la organización de las instituciones. Ello conduce a su positivismo exagerado, peligroso, y aliado de los peores regímenes autocráticos y dictatoriales.

El agua por su naturaleza es un recurso insustituible para la vida humana, animal, vegetal y mineral sobre el planeta.

Tres características, a nuestro entender deben satisfacer los bienes del dominio público natural⁶⁸:

- a) ser insustituibles, en la función y finalidades que cumplen.
- b) en consecuencia, estar revestido de evidente utilidad pública.
- c) que el Estado, en virtud de las dos razones anteriores, sea el garante de su defensa, conservación y aprovechamiento a fin de cumplir esas finalidades públicas.

ende, de propiedad colectiva; o por el contrario, bienes que sin satisfacer los requisitos de la dominialidad, por caprichos legislativos podrían, en determinado momento, pasar a la órbita del régimen dominial. En el caso de las aguas, de admitirse la tesis de la afectación, muy bien mañana, por transformaciones en la composición y mentalidad del legislador, aguas que hoy son públicas, podrían pasar al dominio de los particulares. Piénsese, por ejemplo, en el absurdo creado por la reforma del Código Civil, en 1916, al otorgar la propiedad del cauce de los ríos no navegables a los propietarios ribereños, lo cual, sin duda alguna, significó un retroceso jurídico.

68. Vid. WALINE, MARCEL. "Precis de Droit Administratif". Edi. Montchrestein. 1970, pág. 132: "C'est le cas du domaine public fluvial et du domaine public maritime, qui forment ensemble ce qu'on appelle le domaine public naturel parce que dans son ensemble, il se compose d'accidents géographiques naturels et n'a donc pas été édifié de main d'homme".

Apliquemos tales criterios a los recursos de agua y tendremos su plena identificación como bienes dominiales por su naturaleza.

A groso modo, esta tesis del dominio público natural, con los elementos que le hemos agregado, constituye el fundamento filosófico-jurídico del principio del dominio público hídrico, contemplado en el actual Proyecto de Ley de Aguas⁶⁹.

¿Cuál sería la diferencia del régimen dominial, así establecido en el Proyecto de Ley de Aguas; y el régimen del Código Civil?

La diferencia sustancial entre ambos regímenes de dominialidad, se sitúa en el derecho de uso o de aprovechamiento de las aguas, pues, de acuerdo al primero las aguas dominiales, además del uso común, pueden ser privativamente "utilizadas", por quien obtenga concesión administrativa; en cambio, con-

69. Al respecto, es interesante señalar el origen constitucional de la calificación de las aguas como recursos naturales renovables, puesto que el constituyente en el artículo 7 de la CN, expresamente reconoce la diferencia entre Bienes y recursos, al establecer en el segundo párrafo del dispositivo en cuestión que "la soberanía, autoridad y vigilancia sobre el mar territorial, la zona marítima contigua, la plataforma continental y el espacio aéreo, así como el dominio y explotación de los bienes y recursos en ellos contenidos, se ejercerán en la extensión y condiciones que determine la ley". Al expresarse de esta forma, el constituyente, ha querido dejar claro que el territorio nacional, en cada uno de los elementos que lo integran, comprende tanto bienes como recursos. Estos últimos son enunciados en el artículo 136, ordinal 10 de la propia Constitución, cuando se consagra la competencia del Poder Nacional en relación a la administración de las minas o hidrocarburos, salinas, tierras baldías y ostrales de perlas; y la conservación, fomento y aprovechamiento de los montes, aguas y otras riquezas naturales del país. Pareciese que para el constituyente son *recursos*, LOS ELEMENTOS NATURALES QUE INTEGRAN EL TERRITORIO, es decir, lo no creado por el hombre; que se origina en las propias transformaciones de la naturaleza, y que cierta parte de la doctrina denomina "Bienes de carácter natural", por oposición a los productos creados por el hombre, mediante la transformación de la naturaleza (aplicación de la técnica y de la ciencia), y que serían, entonces, los bienes. De este modo, dentro del régimen del dominio público, tendríamos tantos recursos naturales (p. ej., las aguas, las playas y otras riquezas naturales), como bienes (ej., los caminos públicos, las plazas, fortalezas). Los recursos naturales formarían parte del dominio público natural, en cambio, los bienes constituirían, el dominio público artificial. Con el tiempo, creemos que los recursos naturales, tanto renovables como no renovables, pasarán a integrar un régimen jurídico común, con principios y reglas diferentes, a las construcciones jurídicas del vigente régimen patrimonial del Estado. La aguda "crisis ecológica" que amenaza las bases existenciales de la colectividad nacional, determinará progresivamente un régimen de apropiación y de aprovechamiento de la naturaleza, en función de la conservación de recursos, que son definitivamente insustituibles, y cuya desaparición anuncia la destrucción de la vida humana.

forme al segundo, además del uso común, y del privativo, de conformidad con la concesión administrativa, existe un uso preferente que constituye un auténtico privilegio creado por el propio legislador: el derecho de los propietarios de fundo. Precisamente el Proyecto de Ley de Aguas, pretende eliminar tal privilegio⁷⁰. Esto lleva consigo importantes consecuencias, en lo atinente a la afectación de las aguas dominiales a la realización de la Reforma Agraria.

3. *El régimen de dominio público en el Proyecto de Ley de Aguas y el principio de la afectación de las aguas dominiales a la realización de la Reforma Agraria.*

Quizás, la reflexión más importante del presente estudio sea la repercusión de la declaratoria general de las aguas como de dominio público⁷¹, en el Proyecto de Ley de Aguas, sobre el estudiado principio de la afectación de las aguas dominiales a la realización de la Reforma Agraria.

¿Sería justificable dicho principio, en la organización del nuevo régimen del dominio público hídrico?; ¿Significaría la declaratoria general de dominialidad, que todas las aguas del territorio nacional se destinarían a la realización de la Reforma Agraria?

Ante estas inquietantes interrogantes, es menester aclarar ciertos principios. Recordemos, en primer lugar, el auténtico sentido del principio de la afectación de las aguas dominia-

70. Además, debe tenerse claro, que en el Proyecto de Ley de Aguas, el principio del Dominio Público, por su naturaleza, queda con mayor firmeza jurídica que en el Código Civil, ya que se declaran todas las aguas públicas como reconocimiento jurídico de un hecho natural: la unidad de las aguas, en ese ciclo integral de precipitación, escurrimiento, infiltración, evaporación y evapotranspiración (ciclo hidrológico). En este caso, la ley, el derecho, da relevancia jurídica a un hecho pre-existente, por lo que el legislador no crea nada, se limita a reconocer un proceso natural, otorgándole consecuencia jurídica.

71. AZPÚRUA, P. P., GABALDÓN, A. J. "Recursos Hidráulicos y Desarrollo". Tecnos. 1976, pág. 392. "La declaratoria general de las aguas como el dominio público —enraizada históricamente en la mejor y más antigua tradición del derecho iberoamericano— es además la solución acogida por la mayor parte de las recientes leyes de aguas, los cuales presentan en este punto una absoluta identidad. La razón: sólo atribuyendo a la Nación la titularidad de todos los recursos hidráulicos puede lograrse que la gestión, administración y aprovechamiento de los mismos, garanticen la satisfacción de las exigencias sociales a que deben responder".

les a la realización de la Reforma Agraria. Este funciona dentro de un contexto integral, en el que existen casos específicos de "aguas inafectables", con el objeto de conciliar la Reforma Agraria, con otras actividades de igual importancia y jerarquía para el Estado y la colectividad nacional. Igualmente, es recomendable recordar la afectación general de las llamadas "aguas privadas" que excedan de un aprovechamiento racional, conforme al principio de la función social.

Dicho lo anterior, podríamos afirmar sin temor a equívocos o a exageraciones, que la "afectación" de todas las aguas del territorio nacional o la realización de la Reforma Agraria, por obra de la declaratoria general de dominialidad, en nada obstruiría el desarrollo de otras actividades económicas y sociales, puesto que, tal afectación tiene sus límites y debe interpretarse conforme a los criterios expuestos en el transcurso del presente estudio.

Sin embargo, y a pesar de nuestro convencimiento al respecto, queremos destacar algunas ideas sobre esta aparente problemática.

Hemos visto, cómo la afectación de las aguas dominiales a la realización de la Reforma Agraria, se justifica por los principios "sui generis" del régimen de dominio público, establecido en el Código Civil, que permite a los propietarios de fundo, ostentar derechos preferentes sobre el uso de las aguas dominiales. En su oportunidad, expresamos nuestro disenterir en relación a esta particularidad, por considerar que los bienes dominiales sólo pueden ser utilizados privativamente por expresa voluntad del Estado, a través del sistema de las concesiones. La Ley de Reforma Agraria consagró el principio (tantas veces aludido) de la afectación, porque de lo contrario, esos derechos preferentes sobre las aguas dominiales hubiesen sido, efectivamente, un serio obstáculo al desarrollo de dicha Reforma.

El Proyecto de Ley de Aguas consagra, precisamente, un régimen de dominio público hídrico de carácter integral, que derogaría completamente la normativa del Código Civil sobre esta materia⁷². Consecuentemente, a partir de la sanción y pro-

72. En especial los artículos 527, 561, 562, 563, 564, 565, 566, 567, 568 y 569; 647 a 658; 666 a 681; 712 a 719; 726 a 747.

mulgación de dicho proyecto, desaparecería, por absurdo y contrario a la naturaleza misma de la dominialidad, ese privilegio al uso del agua por parte de los propietarios de fundo, creado por un legislador carente del mínimo conocimiento de la ciencia del derecho público administrativo. Cosa por demás dicha y que volvemos a repetir es el principio mediante el cual los bienes dominiales, sólo pueden aprovecharse privativamente a través de la concesión administrativa. Este es el régimen previsto por el Proyecto de Ley de Aguas. En la concordancia de los artículos 19 a 43 del Proyecto de Ley, encontramos el régimen de utilización de las aguas. El uso común viene señalado en el artículo 20 de la forma siguiente: "Todos pueden utilizar las aguas, sin necesidad de autorización alguna, para los usos propios de la vida doméstica, para abrevar ganado, pescar y para la navegación menor. Se dejan a salvo las regulaciones especiales contenidas en la Ley de Navegación, en la Ley de Pesca y en la legislación sanitaria nacional, sin perjuicio de las atribuciones de vigilancia y control de los recursos que en todo caso corresponden al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Los usos comunes de las aguas a los que se refiere este artículo se realizarán sin detener ni cambiar su curso sin deteriorar su calidad y sin excluir a otros usuarios del ejercicio de derechos iguales".

Resulta por demás propicia la ocasión para resaltar la garantía que otorga el proyecto de ley a los propietarios de predio, donde nacen aguas que, de acuerdo a la legislación vigente, no son dominiales, y que pasarían a serlo, una vez sancionado el proyecto de ley en cuestión. Señala, en efecto, el artículo 22 de dicho Proyecto de Ley que "el propietario de un predio podrá utilizar las aguas de los arroyos y manantiales que nazcan en él, pero no podrá conducir las a otros predios ni almacenarlas ni alterar su curso, sin autorización expresa del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables".

Por su parte, el uso privativo, por medio de la concesión lo establece el artículo 24 del Proyecto de Ley, en los términos siguientes: "Todo aprovechamiento de los recursos hidráulicos distinto al previsto en el Capítulo anterior, requerirá una concesión de aprovechamiento ya se trate de particular, de los Estados, de las Municipalidades o de las entidades y empresas de la Administración descentralizada. Cuando se trate de apro-

vechamientos por órganos de la Administración Central, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, les fijará una asignación de volumen, en el cual se establecerán las características del aprovechamiento"⁷³.

Derogado el Código Civil en lo referente a los principios del dominio público hídrico, y siendo el Estado el garante de la administración, defensa y conservación de los recursos de agua (art. 106 de la Constitución Nacional), luego que se sancione y promulgue el Proyecto de Ley de Aguas, el principio de la afectación de las aguas dominiales a la realización de la Reforma Agraria perdería su justificación; puesto que, al no existir derechos preferentes de naturaleza privativa, para derivar las aguas, y al ser éstas dominiales, en su integridad, el Estado conforme al Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos; a los diversos planes quinquenales de desarrollo; a los programas y proyectos que los ejecuten, y en general a su política económica global, puede afectar las aguas que sean necesarias para llevar a cabo la Reforma Agraria, sin

73. Vid. MEIER, HENRIQUE. "Comentarios sobre el Proyecto de Ley de Aguas" (artículo por artículo). COPLANARH. 1976, pág. 23: "En este precepto, se consagra asimismo la asignación de volúmenes, como figura controladora o contralora de los recursos hidráulicos, que partiendo de las mismas características, objeto, fines y condiciones de la concesión, difiere sólo en cuanto a su naturaleza jurídica: trátase de un acto administrativo unilateral, e interno de la propia Administración Central, consistente en el otorgamiento de un determinado volumen de aguas, por parte de la autoridad en esta materia, para que otro organismo de la misma Administración Nacional Central, se responsabilice de su manejo directo, sea en la ejecución de un servicio público, o de otra actividad de interés general; y no de un acto de naturaleza mixta (parte reglamentaria-parte contractual), como sucede con la concesión de aprovechamiento, tipo sui generis de "contrato administrativo" que vincula, necesariamente, a dos personas jurídicas distintas: la República por un lado, y el particular, persona jurídica física o moral, e, inclusive, otra persona de derecho público (Instituto Autónomo, empresa pública, etc.), por el otro. En el caso de la asignación de volúmenes, propiamente, no puede hablarse de una relación jurídica, puesto que estamos en presencia de dos organismos (la Autoridad del Agua - Ente ministerial de que se trate), que representan a una misma persona jurídica territorial (la República). Por el contrario, la concesión configura una auténtica relación jurídica, entre la república, representada por la autoridad competente, y el concesionario, sea éste una persona natural o un ente con personalidad jurídica, tanto de derecho público como privado.

La asignación de volúmenes sin duda alguna, es una "ficción jurídica" cuyo único objetivo e importancia, es el control en el manejo y uso de las aguas, aún dentro de los propios órganos de la Administración Central Nacional, de modo que se garantice, en todo momento, la utilización racional de ese precioso e insustituible líquido".

necesidad de un principio general de afectación, ya que no existirá obstáculo jurídico alguno, que impida al poder público administrar los recursos hidráulicos, conforme a los intereses nacionales.

Al ser la Reforma Agraria, un compromiso del Estado con la población campesina y con la Nación entera, pues se trata de un cometido consagrado textualmente en la Constitución Nacional, es lógico pensar que se destinarán todos los medios indispensables para llevar a cabo esa actividad, y más aún cuando esos medios, como es el caso del agua, pertenezcan en dominio a la colectividad nacional, por intermedio de su personificación jurídica (el Estado).

En principio la afectación se justifica dentro de un régimen que consagra derechos prioritarios; pero no, en una organización de los recursos hidráulicos caracterizada por la "desaparición" de privilegios y derechos exclusivos, y por la amplia potestad del Estado para planificar, administrar y gestionar dichos recursos.

El proyecto de Ley contempla diversas instituciones que permitirán conciliar los diversos usos del agua, precisando, no obstante que el abastecimiento humano constituye siempre una prioridad en la administración y distribución del agua.

En caso de que la Reforma Agraria requiera para su implementación, la explotación prioritaria de los recursos hidráulicos en determinadas zonas, el Ejecutivo Nacional, en virtud del Proyecto de Ley de Aguas podría declarar "Reserva Hidráulica", ciertos volúmenes de aguas, a fin de destinarlos en forma prioritaria a la ejecución de esa actividad^{74, 75}. Sin embargo, en

74. Vid. Proyecto de Ley de Aguas, artículo 64: "El Ejecutivo Nacional podrá establecer zonas de protección de las reservas hidráulicas y cuerpos de agua protegidos".

75. Vid. MEIER, HENRIQUE; MEJÍA, JOSÉ AMANDO. "Los Principios Jurídico-Administrativos del Anteproyecto de Ley de Aguas y el Ordenamiento Legal Venezolano", COPLANARH 1975, pág. 73: "La Reserva hidráulica, como lo indica su nombre, al igual que la reserva forestal o la reserva de fauna, tiene por finalidad someter determinada fuente de agua (cursos, depósitos, caídas) a un régimen administrativo especial, en razón de su explotación o aprovechamiento. Las aguas del dominio público pueden ser utilizadas para fines domésticos (usos comunes), sin necesidad de permisos o de autorizaciones especiales; en cambio, para los usos económicos (agrícolas, industriales, mineros, navegación, hidroelectricidad, etc.), o para su explotación, a gran escala, con fines de abastecimiento de pobla-

la perspectiva de la nueva administración del agua prevista en el Proyecto de Ley, todas las decisiones sobre el aprovechamiento y gestión de este recurso deben inscribirse en la dimensión de la planificación hidráulica, cuyo objetivo es el equilibrio entre las demandas y las disponibilidades de agua, satisfaciendo en forma justa y armoniosa los múltiples requerimientos de los recursos hidráulicos de parte de la colectividad nacional.

CONCLUSIONES

Luego de las consideraciones precedentes podemos concluir nuestro estudio en los términos siguientes:

1) El principio de la afectación de las aguas dominiales a la realización de la Reforma Agraria tiene su justificación en razón del régimen "sui generis" del dominio público hídrico, establecido en el Código Civil vigente de 1942.

Sin embargo, la sustancial modificación de dicho régimen, a partir de la sanción y promulgación del Proyecto de Ley de Aguas, hace innecesario el mantenimiento de ese principio, en virtud de la derogatoria del régimen de aguas consagrado en el Código Civil, y en especial las normas relativas a los derechos de los propietarios de fundo para "derivar" las aguas dominiales.

2) El Estado, una vez sancionado el Proyecto de Ley de Aguas, puede destinar las aguas que sean necesarias para llevar

ciones, se requiere de concesión de aprovechamiento. De acuerdo, al Anteproyecto de Ley de Aguas, las formas de explotación del recurso, podrán ser la concesión o la asignación de volúmenes.

Si bien las aguas por ser del dominio público pertenecen a la Nación, no obstante, al declararse reserva hidráulica, cualquier fuente de las mismas, se entiende que el régimen de aprovechamiento del recurso, difiere del normal u ordinario, previsto en el anteproyecto de Ley. La Nación, por intermedio del "Estado" se "reserva" determinados caudales o volúmenes de agua, determinadas fuentes, para establecer un sistema de explotación o de aprovechamiento de carácter especial. No significa esto, que las aguas sujetas a la figura de la reserva, no puedan ser explotadas; todo lo contrario, lo que sucede es que esa explotación es controlada en forma directa e inmediata por el Estado. Por ejemplo, se declara reserva hidráulica, una fuente cuyo uso fundamental sea el abastecimiento de poblaciones, la producción de energía hidroeléctrica (piénsese en la Reserva Hidráulica del Río Caroní) o la navegación".

a cabo la Reforma Agraria, sin necesidad del principio general de la afectación, por cuanto, de conformidad con el Proyecto de Ley en cuestión, tendría potestad para administrar y explotar las aguas en función de la política nacional hidráulica, y del *Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos*. Este último garantiza a todos los sectores usuarios los volúmenes de agua que requieran para satisfacer sus demandas.

En el caso de que en ciertas regiones, por circunstancias determinadas, la Reforma Agraria sea una prioridad política del Estado, el Ejecutivo Nacional quedaría facultado por la Ley de Aguas, para declarar "Reservas Hidráulicas" a los fines de la Reforma Agraria los volúmenes que esa actividad demande para su desarrollo e implementación. La reserva hidráulica permite al Estado como lo indica su nombre, "reservarse" determinados volúmenes de agua para usos o destinos de carácter prioritario, tal como podría ser la Reforma Agraria, la navegación, o la producción de energía hidroeléctrica. Esto no quiere decir que las aguas así reservadas a determinados destinos, no puedan emplearse para otros fines, sino que, en principio, deben aprovecharse para satisfacer las demandas de la actividad prioritaria, pudiendo, sin embargo, si no hay contradicción entre los usos, armonizarse el uso prioritario, con cualquier otro de los existentes.

3) Al modificarse el régimen de la dominialidad establecido en el Código Civil, el uso privativo del agua, sólo puede realizarse por intermedio de la concesión de aprovechamiento, por consiguiente, los particulares que requieran del agua, pueden obtener la que necesiten, siempre y cuando obtengan la respectiva *concesión de aprovechamiento que constituye título auténtico*, válido frente a terceros y frente al propio Estado, e inclusive medio de prueba del derecho al uso del agua, que puede ser oponible en juicios y controversias en general de derecho. De esta forma sustitúyese, el conflictivo y problemático derecho de propiedad del suelo, como título para ostentar derecho de uso sobre las aguas, por un derecho cuyo origen radica en un contrato de derecho administrativo, celebrado entre el Estado y el particular, independientemente, del régimen jurídico de la propiedad del suelo. La concesión al otorgar derecho al uso privativo de las aguas, limita la acción del Estado, y de los terceros

en general, pues garantiza el aprovechamiento de determinados volúmenes de agua, por un tiempo determinado, en las condiciones contenidas en el respectivo contrato de concesión. Claro, siempre el Estado por razones de oportunidad o de conveniencia, podrá cambiar los términos de la concesión, pero a condición de indemnizar por los daños que por esa razón, produzca a los derechos particulares.

4) El Proyecto de Ley de Aguas, luego de su sanción y promulgación, pasaría a ser ley de aplicación preferente en la materia de su especialidad (art. 14 del Código Civil), con lo cual, los principios contenidos en la Ley de Reforma Agraria sobre el régimen de explotación, administración y conservación de las aguas, se transformarían en normas de aplicación supletoria, siempre y cuando no distorsionen el espíritu, propósito y razón de la Ley de Aguas. Esta, por ser instrumento legal, posterior en el tiempo a la Ley de Reforma Agraria, debe prevalecer a la hora de establecer el régimen legal en el aprovechamiento, fomento y conservación de ese recurso natural renovable (en la medida en que se administre) como lo es el agua.

BIBLIOGRAFIA

I. *Doctrina Nacional*

1. AZPÚRUA, P. P., GABALDÓN, A. J. "Recursos Hidráulicos y Desarrollo". Tecnos. Madrid, 1976.
2. AZPÚRUA, P. P., SOSA DE MENDOZA, C. "Venezuela: Bases de una Política Hidráulica". Caracas. Edit. Latina, 1972.
3. COPLANARH, Varios autores. "Criterios y principios para un reordenamiento jurídico de las aguas."
4. MEAÑO, F. "Régimen Legal de las aguas en Venezuela". Caracas, 1957.
5. MEJÍA, ALFONZO. "El Régimen Administrativo y Civil de las Aguas corrientes en la Legislación Venezolana". Revista de Derecho y Legislación N° 506-507. Caracas, 1953.
6. GONZÁLEZ ARAUJO, CARLOS. "El Dominio Público de las playas del mar en la Legislación Venezolana vigente". Bosch. Barcelona, España, 1967.

7. MEIER, H. "Notas sobre el Régimen Especial de Derecho Público en el Derecho de Aguas en Venezuela". CIARA. Caracas, 1974.
8. MEIER, H., MEJÍA, J. A. "Los Principios jurídico-administrativos del Anteproyecto de Ley de Aguas y el Ordenamiento Legal Venezolano". COPLANARH, 1975.
9. ——— "Comentarios sobre el Proyecto de Ley de Aguas". COPLANARH, Caracas, 1975.
10. ——— "Algunos comentarios sobre el Proyecto de Ley de Aguas y el Ordenamiento Jurídico Venezolano". (Dictamen de respuesta a las opiniones del Dr. Carlos Mendoza sobre el Proyecto de Ley de Aguas). COPLANARH, 1976.
11. ——— "De las aguas como bienes a las aguas como recursos naturales renovables". Rev. Facultad de Derecho, N° 20. Caracas, 1975.
12. COPLANARH. Proyecto de Ley de Aguas. Publicación N° 47. Caracas, 1976.
13. CASANOVA, RAMÓN V. "Derecho Agrario". Una doctrina para la Reforma Agraria en Venezuela. Justitia e Jus. ULA. Mérida, 1967.
14. OROPEZA, AMBROSIO. "La Nueva Constitución Venezolana 1961".
15. GÓMEZ CERMEÑO, LUIS. "Política Nacional de Riego". Rev. Derecho y Reforma Agraria N° 1. ULA, 1969.
16. HERNÁNDEZ OCANTO, MIGUEL. "Marco Legal de los Recursos Naturales Renovables y la Reforma Agraria". En Derecho y Reforma Agraria, N° 7. ULA. Mérida, 1976.

II. *Doctrina Latinoamericana*

17. MARIENHOFF, M. "Régimen y Legislación de las aguas públicas y privadas". Buenos Aires, 1960.
18. ——— "Tratado de Dominio Público". Edic. TEA. Buenos Aires, 1960.
19. ——— "Bienes públicos, potestad jurisdiccional para afectarlos y desafectarlos". Valero-Abeledo. Buenos Aires, 1947.
20. SAYAGUES, LASO E. "Tratado de Derecho Administrativo". Montevideo, 1972.
21. SPOTA, ALBERTO. "Tratado de Derecho de Aguas". Buenos Aires, 1941.
22. RUS APONTE, LUIS E. "Régimen Legal de Aguas y Fuerza Hidráulica en Colombia". Bogotá, 1950.

23. ALLENDE, G. "Derecho de Aguas". Buenos Aires, 1971.
24. CANO, G. "Dominio de las Aguas". Tema 1. Bases del Derecho de Aguas. Seminario sobre aspectos legales e institucionales del Desarrollo de Recursos Hidráulicos. CIDIAT-COPLANARH-IDIARA-ULA. Mérida, Venezuela, 1975.
25. LÓPEZ, J. "Leyes de Agua en América Latina". Tema 2. Legislación de Aguas. Seminario sobre aspectos legales e institucionales del Desarrollo de Recursos Hidráulicos. CIDIAT-COPLANARH-IDIARA-ULA. Mérida, 1975.
26. SILVEYRA, CARLOS. "Dominio Público Nacional". Buenos Aires, MA Rosas, 1903.

III. *Doctrina Europea*

27. DEMENTHON, H. "Traité du domaine de l'Etat". Dalloz, 1964.
28. DENOYER, J-F. "L'Exploitation du domaine public", LGDJ 1969.
29. WALINE, M. "Précis de Droit Administratif". Ed. Montchrestein. Paris, 1969.
30. AUBY, J. M., ADES-DUCOS, R. "Droit Administratif". Dalloz, 1970.
31. MARTÍN-RETORTILLO, S. "Aguas Públicas y Obras Hidráulicas". Tecnos. Madrid, 1966.
32. MARTÍN-RETORTILLO, S. "Problemas actuales de la Ordenación de los Recursos Hidráulicos. COPLANARH. 1976.
33. ALLARD, RENÉ. "Le Droit Administratif du Domaine public et la voirie". Eyrolles. Collection des Cours de l'école chez-soi. Paris. 1961.
34. BOILLBÉ, MANUEL. "Concepto del Dominio Público". Bosch. Barcelona, España. Revista Jurídica de Cataluña. Nov.-Dic., 1945.
35. GARRIDO, FALLA, FERNANDO. "Sobre el Régimen de Dominio Público". Bosch. Barcelona, 1952.
36. ALVAREZ, GENDIN. "El Dominio Público". Bosch. Barcelona, 1956.
37. HUET-GUYARD, J. M. "La destination du domaine public et du domaine Privé. Edit. Maichrestine. Paris, 1939.

TEMAS SOBRE FUNDACIONES ESTUDIO JURIDICO

Manuel Acedo Mendoza

SUMARIO:

I. *Esquema Legislativo*: A. Enunciación de las normas legales. B. Tra-A. Definición. B. Personalidad Jurídica. C. Negocio Jurídico que le da bajos Preparatorios. Comisión Codificadora Nacional. II. *Conceptos*: origen: 1) Por acto entre vivos. 2) Por testamento. 3) Por otros negocios jurídicos. D. Duración. E. Patrimonio. F. Conservación y Administración del Patrimonio. G. Fin de las Fundaciones u Objeto Fundacional. H. Administración Facultades. III. *La Supervigilancia del Estado*: A. Naturaleza de la Función. B. Consecuencia de la atribución de Competencia Judicial. C. Intervención Judicial en la Administración de la Fundación. D. Disolución Judicial de la Fundación. IV. *Régimen Fiscal*: A. Problemática Tributaria de las Fundaciones. B. Impuesto sobre Donaciones. Exoneraciones: a) Específicas. b) Generales. C. Impuesto sobre la Renta. 1) Exención y Exoneración. 2) Exenciones. a) Instituciones Benéficas. b) Instituciones de Asistencia Social. c) Calificación. d) Fiscalización. 3) Exoneraciones. a) Facultad Discrecional. b) Enriquecimientos Exonerados. 4) Deducibilidad de donaciones y aportes a las Fundaciones. Sistema legal y alcances del beneficio fiscal. IV. *Conclusión*.

ESQUEMA LEGISLATIVO

A) *Enunciación de las normas legales que rigen a las fundaciones.*

La materia sobre fundaciones fue incluida por primera vez en el Código Civil vigente, promulgado en 1942, en el título correspondiente a las personas jurídicas, así:

1. El Art. 19 les atribuye personalidad jurídica: "Son personas jurídicas y por lo tanto capaces de obligaciones y derechos... 3° Las asociaciones, corporaciones y *fundaciones lícitas de carácter privado*".

Las Fundaciones adquieren personalidad jurídica mediante el registro de su documento constitutivo, el cual puede otorgarse también por testamento, conforme al artículo citado.

Antes de la promulgación del Código Civil, de 1942 las llamadas fundaciones existentes se constituyeron como asociaciones civiles aún cuando tuviesen el nombre pero no la condición de fundación, tal es el caso de la Fundación Venezolana contra la Parálisis Infantil, constituida originalmente como Asociación Civil y posteriormente transformada en Fundación propiamente dicha.

2. El Art. 20 determina taxativamente el objeto fundacional: "Las fundaciones sólo podrán crearse con un objeto de utilidad general: artístico, científico, literario, benéfico o social".

3. El art. 21 establece que "Las Fundaciones quedarán sometidas a la supervigilancia del Estado quien la ejercerá por intermedio de los respectivos jueces de Primera Instancia, ante los cuales rendirán cuenta los administradores".

4. El Art. 22 dispone: "En todo caso en que por incapacidad o muerte del fundador, o por cualquiera otra circunstancia no pudiere ser administrada la fundación de acuerdo con sus estatutos, el respectivo Juez de Primera Instancia organizará la administración o suplirá las deficiencias que en ella ocurran siempre con el objeto de mantener en lo posible el objeto de la fundación".

5. Conforme al Art. 23 del mismo Código Civil. "el Juez de Primera Instancia, oída la administración de la Fundación, si fuere posible, podrá disponer la disolución de ésta y pasar sus bienes a otra fundación o institución siempre que se hubiere hecho imposible o ilícito su objeto".

6. La Ley de Impuesto sobre la Renta y la Ley de Impuesto sobre donaciones y otros Ramos Conexos, traen diversas disposiciones que afectan a las fundaciones en materia fiscal estableciendo un régimen tributario de excepción que les es especialmente aplicable, lo cual será tratado separadamente en este informe.

B) *Trabajos preparatorios. Comisión Codificadora Nacional.*

Muy debatida fue la proposición de legislar sobre las fundaciones en el proyecto de Código Civil preparado por la Co-

misión Codificadora Nacional, como se evidencia de la siguiente transcripción de los trabajos preparatorios de redacción del Código Civil: "Aun cuando con anterioridad los doctores Juan Pablo Pérez Alfonzo y Alonso Calatrava habían sugerido en las discusiones el tema de las fundaciones, fue en la sesión del 27 de noviembre de 1936 cuando se suscitó un acalorado debate acerca de si debía o no incluirse las fundaciones en la legislación civil, provocada por la proposición en firme del Dr. Urbaneja Achepol. El Dr. Cristóbal Mendoza propuso que se aceptara en principio la inclusión de las fundaciones en el Código Civil y que se designara una subcomisión para ser discutido posteriormente lo cual fue aprobado y se designó a los doctores Urbaneja Achepol, Cristóbal Mendoza y Arminio Borjas h., para componer la susodicha comisión, de la cual formó parte más tarde, el Dr. Carlos Morales. La Comisión Codificadora aprobó el proyecto de la subcomisión el 18 de octubre de 1938, desechando el proyecto preparado por el Dr. Celestino Farrera inspirado en el Código Civil suizo; el proyecto aprobado es sustancialmente el mismo contenido en el Código Civil vigente y el cual los comentaristas califican como "autóctono" (citas de la obra "Código Civil de Venezuela —Instituto de Derecho Privado— y el Colegio de Abogados del Distrito Federal —Caracas 1969—, Tomo II, págs. 23 y 197).

II. CONCEPTOS

A) *Definición.*

La fundación es "un patrimonio afectado por voluntad de una persona que la constituye y que se llama el fundador, a un servicio determinado de interés general y provisto de ese fin de personalidad jurídica" (Celestino Farrera. Observaciones acerca de las fundaciones. Boletín Comisión Codificadora Nacional Nos. 2 y 3, 1936-37). A lo dicho hay que agregar que el "servicio de interés general" de que habla el autor, necesariamente debe ser, conforme al Art. 20 del Código Civil, además de "general" de carácter "artístico", "científico", "literario", "benéfico" o "social".

Segun otro autor: "Las personas de tipo fundacional se caracterizan por ser un conjunto de bienes atribuidos exclu-

siva y permanentemente a la consecución de un fin. Carecen, pues, de sustrato personal (no tienen miembros; los fundadores no forman parte de la fundación) y sólo tienen sustrato real (de bienes, res-rei) de allí que se llamen "universitas bonorum" (universalidades de bienes). (J. L. AGUILAR GORRONDONA. Derecho Civil I. Personas, pág. 46). De esta cita cabe destacar que si bien los fundadores no son miembros de la fundación, a ellos corresponde determinar en el acto de constitución la forma de administración y pueden ser administradores y en el más amplio sentido, directores o funcionarios de la institución.

En la obra "Fundaciones Privadas en Venezuela", publicada por la Fundación Eugenio Mendoza, se ofrece esta acertada definición: "La fundación es una organización privada o pública sin fines de lucro, con personalidad jurídica propia, creada con el fin de aplicar unos recursos económicos procedentes de su capital o de otras fuentes a la realización directa o indirecta de actividades de carácter social, educativo, benéfico o de otra índole que fomenten el bienestar público". A esta definición sólo nos ocurre criticar el uso no apropiado del término "organización pública", aplicado a una fundación, pues conforme a los precisos términos del Art. 19 del Código Civil las fundaciones son necesariamente personas jurídicas de derecho *privado*. En efecto, según la citada norma, sólo tienen personalidad jurídica las fundaciones "lícitas de carácter *privado*". Es cierto que hay Fundaciones constituidas por entes del sector público, como por ejemplo, la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (Fundacomún) que realizan una actividad en el campo del servicio público, pero que tienen necesariamente carácter de personas morales de derecho privado, y que por ende no son entes de derecho público. En el mismo sentido LEOPOLDO BORJAS H. Instituciones de Derecho Mercantil. Las Sociedades, pág. 11.

El connotado tratadista alemán ENNECERUS (Tratado de Derecho Civil. ENNECERUS, KIPP. WOLF. Traducción Bosh-Barcelona, 1934, Tomo 1, 1º, págs. 520 y siguientes), define la fundación como "organización dotada de personalidad jurídica, que no consiste en una alianza de personas, para la realización de determinados fines"; GIERKE, citado por el mismo ENNECERUS (ob. cit., pág. 521) en cambio, consideraba la fundación como

“unión de personas, como un organismo cuya alma es la voluntad perdurante del fundador y cuyo cuerpo la unión de hombres para realizar esta voluntad”. A esta definición que el autor ENNECERUS califica de “concepción plástica”, le critica con razón, la evidente confusión del concepto autónomo fundacional con la idea de asociación. De allí la definición negativa: la fundación “no consiste en una alianza de personas”, a nuestro modesto entender innecesaria una vez afirmado el concepto autónomo de fundación —*universitas bonorum*— netamente distinguido del concepto asociativo personal “*universitas personarum*”.

La definición de ENNECERUS tiene un reiterado énfasis en el concepto “organización”: “la fundación es una organización dotada de personalidad jurídica”. Para el autor el elemento medular de la fundación es la organización, no es el patrimonio: “Tampoco es portador de la personalidad jurídica el patrimonio de la fundación que es objeto y no sujeto de derecho, sino sólo la organización misma, en virtud de la cual se realiza un determinado fin permanente con la mediación de fuerzas humanas”; y más adelante agrega: “La parte más importante de esta organización es la vinculación del patrimonio para ese fin, pero con esto no se agota la esencia de la fundación, pudiendo incluso faltar temporalmente, y en absoluto, el patrimonio. Por esto no es completamente acertada la teoría dominante cuando define la fundación como un patrimonio con personalidad jurídica autónoma para un fin determinado”.

No obstante nos pronunciamos por la doctrina de que el patrimonio es de la esencia de la fundación, siguiendo lo que el propio ENNECERUS califica como “teoría dominante”. En efecto, el concepto organización parece más una consecuencia necesaria de una acción de administración para la consecución de un fin, que una cuestión de esencia de la institución. Lo esencial es el patrimonio; sin él no tiene sentido la fundación, se estaría en presencia más bien de una asociación: una organización, por naturaleza es, en definitiva, algo formado por personas; y por ello queriendo resolver el dilema, sin poderlo, nos ha admitido en su definición arriba transcrita, que la fundación “no es una alianza de personas”. Es por ello que acogiéndonos al método de nuestro Código Civil de distinguir entre asociaciones y fundaciones, pensamos que el elemento esencial

que distingue las unas de las otras, es el patrimonio autónomo impersonal propio de las fundaciones, no la organización, que como medio, no fin, es más bien una consecuencia necesaria de la actividad de cualquier ente jurídico y no su esencia.

En conclusión y en virtud de las consideraciones que anteceden y adaptando los conceptos a las expresas disposiciones legales venezolanas, nos pronunciamos por la siguiente definición: "la fundación es un patrimonio autónomo destinado en forma permanente a un fin determinado, de utilidad general que puede ser artístico, científico, literario, benéfico o social y que está dotado de personalidad jurídica".

B) *Personalidad jurídica:*

De acuerdo con la tradición venezolana las fundaciones, lo mismo que las demás personas jurídicas adquieren personalidad jurídica por el acto de protocolización de su acta o documento constitutivo en la Oficina Subalterna de Registro competente, sin necesidad de ninguna autorización previa; desde luego, el registrador deberá comprobar que en el propuesto acto constitutivo se hayan cumplido todos los extremos de Ley.

Nuestro Código Civil hace aplicable a las fundaciones el concepto general establecido para los demás entes morales, de que la personalidad jurídica se adquiere, ipso facto, por el acto de registro, apartándose así de otras legislaciones como la alemana que requieren un acto aprobatorio del Estado para dar nacimiento a la persona jurídica fundación, acogiendo así la doctrina del Código Civil suizo de 1904, invocado por el doctor BASTIDAS en los trabajos preliminares de la Comisión Codificadora Nacional.

C) *Negocio jurídico que le da origen:*

El negocio jurídico originario de una fundación, utilizado el concepto en el sentido de "operación jurídica", como lo hace RIPERT (RIPERT-BOULANGER. Droit Civil, París, 1956, Tomo I, pág. 252), es generalmente una declaración de voluntad unilateral del fundador o fundadores, hecha en forma solemne —necesidad de forma, registro— ante el funcionario competente.

Puede tomar varias formas:

1. Por acto entre vivos; declaración de voluntad formal del fundador de constituir la fundación; atribución de patrimonio, distinto y separado del propio e indicación de los requisitos exigidos por el Art. 19 del Código Civil: nombre, domicilio, objeto y la forma como será administrada y dirigida.

2. Por testamento, en el cual además de los extremos legales propios del acto testamentario, deberán cumplirse los requisitos propios de la constitución de una fundación, antes señalados. En el caso de las fundaciones constituidas por testamento, establece el mismo artículo 19 del Código Civil, que las fundaciones así constituidas "se considerarán con existencia jurídica desde el otorgamiento de este acto, siempre que después de la apertura de la sucesión se cumpla con el requisito de la respectiva protocolización".

Muy debatida fue esta disposición, tanto en el seno de la Comisión Codificadora, como en el Congreso Nacional. En favor de la aprobación del texto se arguyó "que la existencia jurídica a partir de la fecha de otorgamiento del testador, debía admitirse para validar las disposiciones hechas en el testamento a favor de las fundaciones que por este acto se constituirían, acogiendo así el precedente del Código Civil de Alemania (Diputado PALMA LABASTIDAS, Diario de Debates de la Cámara de Diputados, 30 de abril de 1942). No compartimos esta preocupación puesto que necesariamente el testamento, sólo produce efectos después de la muerte del testador y en tal caso serían coetáneas tanto la constitución de la fundación como los legados en su favor, por lo que ninguna duda debe caber sobre su validez. Por lo demás, en el derecho alemán invocado como precedente, la disposición podría justificarse en la existencia de aprobación del Estado para darle personalidad jurídica a la fundación. En su voto salvado expuso el Diputado PEDRO JOSÉ LARA PEÑA que en nuestro derecho, "las disposiciones testamentarias sólo entren en vigor, única y exclusivamente después que se muera el testador; porque la muerte del de cujus es lo único que hace definitivo el testamento. Todo testamento puede ser modificado hasta el momento mismo de la muerte, por el propio testador. Y esta objeción del doctor PALMA LABASTIDA no creo que en nuestro derecho tenga mayor fundamento, debido a que con la protocolización del testamento y la apertura de

la sucesión, vendría a adquirir coetáneamente personalidad jurídica la fundación”.

A pesar de las sólidas razones jurídicas esgrimidas en su contra, en definitiva se mantuvo el texto propuesto por la Comisión; en consecuencia, conforme al Art. 19 del Código Civil vigente, las fundaciones se considerarán con existencia jurídica desde el momento de otorgamiento del testamento, siempre que después de la apertura de la sucesión se cumpla con el requisito de protocolización.

El autor LEOPOLDO BORJAS H., en el Capítulo sobre Asociaciones y Fundaciones de sus Instituciones de Derecho Mercantil —Las Sociedades— (página 16), nos enseña que también, “debe considerarse como negocio (jurídico) de fundación aquel tipo de disposiciones testamentarias y donaciones que instituyen como herederos o legatarios a una fundación por constituirse...”.

3. Por otros negocios jurídicos. Señala ENNECERUS (ob. y tomo cits., pág. 523, nota 14) que también la fundación podría constituirse por contrato: “Por qué no había de ser válida una transacción entre herederos en la cual uno de los hermanos se obligue a constituir una fundación familiar, renunciando los demás a sus derechos de legítima”.

Sosteniendo la validez de la estipulación señala el autor que es corriente que en los contratos se incluyan obligaciones personales o declaraciones unilaterales, como es el caso de erigir una fundación; sin embargo, como el autor concluye con acierto: “Aunque varios establezcan conjuntamente una fundación, el acto fundacional no es un contrato sino un acto conjunto”.

También en el mismo sentido, LEOPOLDO BORJAS (obra citada, pág. 14): “Entre otros, por el hecho de que el negocio asociativo tiene base contractual; en cambio que el negocio de fundación es un negocio jurídico unilateral, aun cuando los fundadores sean varios.

D) *Duración:*

Como regla general, la persona jurídica fundación debe tener una duración indefinida, puesto que toda doctrina coin-

cide en señalar el carácter permanente de la institución. Por lo demás, siendo por esencia la fundación un capital o patrimonio destinado a un fin, no es concebible que este patrimonio pueda al vencimiento de un término, revertir al fundador ni a ninguna otra persona natural o jurídica, salvo al caso excepcional, confirmatorio de la regla, contenido en el Art. 123 del Código Civil, que autoriza al Juez para traspasar los bienes de una fundación a otra fundación o institución siempre que se haya hecho imposible o ilícito el objeto de aquélla.

No obstante la doctrina admite que pueda constituirse una fundación para un fin específico que deba cumplirse en un período determinado o indeterminado pero que necesariamente deba cumplirse, o que la fundación se constituya expresamente por un plazo fijo. En las notas de los traductores, BLAS PÉREZ GONZÁLEZ y JOSÉ ALGUER, de la citada obra de ENNECERUS (página 535) se enseña que en el derecho español, las fundaciones se extinguen, como cualquier persona jurídica, "por haber expirado el plazo de su duración o por haberse cumplido el fin para el cual se constituyeron o por ser ya imposible aplicar a éste la actividad y los medios de que disponían. "La ley especial española, dispone el destino que deba darse a los bienes (artículos 24 y 39, Real Decreto de septiembre de 1912).

De lo expuesto concluimos que doctrinariamente no hay obstáculos a que se admita la constitución de fundaciones para un objeto determinado ni por un plazo fijo; cumplido aquél o vencido éste se extinguirá la fundación. Pero es de necesidad conceptual que extinguida la fundación los bienes no reviertan a persona alguna, desde luego no al fundador, y que aquéllos se destinen a fines similares, aplicándose por analogía lo previsto en el Art. 23 del Código Civil que autoriza al Juez de Primera Instancia, en los casos allí previstos, para disponer la disolución de la fundación y pasar sus bienes a otra fundación o institución.

E) *Patrimonio:*

Es de la naturaleza de las fundaciones que tengan un patrimonio, un capital en el mismo momento de su nacimiento como persona jurídica; por tanto, no es admisible la constitución de una fundación sin un aporte inicial; las promesas de

aporte no constituyen un patrimonio, puesto que la donación —única forma posible de constituir el aporte fundacional— es un contrato solemne; la promesa de donación no es vinculante, no constituye un derecho y por tanto no es un bien “aportable”. Al respecto, dice terminantemente AGUILAR: “Para constituir una fundación es necesario separar un conjunto de bienes del patrimonio de una o más personas (naturales o jurídicas) llamadas fundadores y constituir un patrimonio distinto”.

No obstante debemos recordar la opinión contraria de ENNECERUS enunciada antes y que no compartimos, conforme a la cual una fundación puede constituirse inicialmente sin patrimonio (el cual sería aportado a posteriori) y admite la supervivencia de una fundación después de perdido el patrimonio (podría readquirir otro —dice—), posición que a nuestro modesto entender quizás podría basarse en el régimen legal alemán en el cual, las fundaciones, se constituyen por acto aprobatorio expreso del poder público.

Por el contrario y conforme a la tesis que sostenemos, el Código Civil suizo, no exige aprobación del Estado (art. 81) y sí exige la destinación de un patrimonio inicial (art. 80).

F) *Conservación y Administración del patrimonio:*

Como el patrimonio es la esencia de la persona jurídica, la obligación fundamental de los administradores de la fundación es la conservación de su patrimonio. Es por ello que en los trabajos preparatorios se discutió la eventual confusión de la fundación con los llamados “institutos de manos muertas”, incapaces hereditarios y los cuales por definición no enajenan los bienes que adquieren. Al respecto, planteó el Dr. URBANEJA ACHELPOL en el seno de la Comisión Codificadora. “En virtud de esta afección de un patrimonio a un objeto determinado, nos inclinamos a pensar que la fundación pueda confundirse con ciertos institutos de manos muertas incapaces de recibir por testamento en nuestro sistema legislativo”. Sin embargo, esta opinión no fue acogida por la Comisión, pero la discusión que sobre ella se tuvo y la afirmación explícita que hizo la Comisión, a proposición del Dr. CRISTÓBAL MENDOZA, de que “las fundaciones no constituyen instituciones de manos muertas”

(obra cit., CC de Venezuela, pág. 191), despejan cualquier duda sobre la eventual confusión.

Aun cuando es obvio, debe señalarse que la conservación del patrimonio fundacional, no supone ninguna limitación a la libre enajenabilidad de los bienes que lo componen. Por ello de los trabajos preparatorios resulta que no fue acogida la tesis del Dr. URBANEJA en cuanto al silencio de la ley respecto a si las fundaciones pueden o no enajenar sus bienes. "Para URBANEJA dichas personas jurídicas pueden ser equiparadas en cuanto a los actos de enajenación, a los demás personas incapaces sujetas a la tuición del Juez de Primera Instancia" (menores, incapaces, etc.).

Coincidimos con la Comisión en cuanto a que no era necesario incluir en el Código precepto expreso respecto a la plena capacidad de las fundaciones para enajenar sus bienes, puesto que ya es suficiente la norma general aplicable a todas las personas jurídicas, entre ellas expresamente mencionadas las fundaciones, contenida en el Art. 19 del Código Civil el cual expone: "Son personas jurídicas y por tanto, capaces de obligaciones y derechos . . . 3° las asociaciones, corporaciones y fundaciones".

Finalmente cabe observar a la afirmación del Dr. URBANEJA ACHELPO, que la función que le atribuye la ley a los jueces de Primera Instancia, respecto a los incapaces, menores o entredichos, se refiere a problemas de estado y capacidad eminentemente del interés de la persona individual, los cuales son de naturaleza esencialmente diferente a los relativos a la supervigilancia del Estado que la ley atribuye a los jueces sobre las fundaciones, por razones de la naturaleza de interés general y público que tienen esas instituciones.

Lo que podríamos llamar obligación o necesidad de conservación del patrimonio fundacional, plantea la validez de las donaciones que pueda hacer una fundación con cargo a su patrimonio. Ninguna duda se plantea en cuanto a la capacidad en sí de la fundación de hacer donaciones con cargo a sus rentas, puesto que la idea misma de solidaridad social, ayuda a otros, lleva implícita por así decirlo el aporte desinteresado, el *ánimus donandi*; pero sí se debe plantear no solo la duda, sino la validez misma de donaciones que comprometan el

patrimonio fundacional, salvo que aquellas sean previstas expresamente en el acto de constitución fundacional y siempre que ellas sean compatibles con la naturaleza de la institución: permanencia y fines generales.

Fin de las fundaciones u objeto fundacional. El Art. 20 del Código Civil es explícito: las fundaciones sólo podrán crearse con un objeto de utilidad general. Al respecto J. L. AGUILAR (ob. cit., págs. 388 y 389) nos dice que

“no existe fundación cuando una o más personas destinan bienes a un fin de tal manera que dichas personas conserven la libertad absoluta para mantener o hacer cesar la destinación que han dado a dichos bienes. En tal caso los bienes no han sido atribuidos permanentemente a un fin, como es necesario para que exista fundación”.

Obsérvese, sin embargo, la cautela del autor al referirse a libertad “absoluta” de cambiar los fines fundacionales. Por ello acogiendo el rigor de la doctrina de permanencia de los fines, admitimos que sería válida la disposición del documento constitutivo que establezca la posibilidad de reformar el estatuto fundacional en lo correspondiente al objeto siempre que no se varíe el fin primordial de la institución. La variabilidad relativa por llamarla así, está contemplada en los artículos 22 y 23 del C.C. El primero establece facultades judiciales de administración para “mantener *en lo posible* el objeto de la fundación”; y el segundo, le otorga facultades de disolución cuando se haya hecho “imposible o ilícito su objetivo”.

De lo expuesto concluimos que sólo son admisibles modificaciones estatutarias al objeto fundacional cuando ellas están previstas en el propio estatuto (concebido el término en el sentido amplio de documento de constitución y estatutos propiamente dichos); cuando la decisión sea tomada por el órgano propio fundacional competente y cuando dichas modificaciones no afecten en lo fundamental al fin fundacional. Pensamos que para una elemental seguridad jurídica de la institución, la modificación además de cumplir las exigencias aquí señaladas, debe ser aprobada por el Juez de Primera Instancia dentro de las atribuciones tan amplias que le concede la ley.

Señala también J. L. AGUILAR que tampoco existe fundación cuando

“II... , a pesar de que se afecten permanentemente bienes a un fin determinado, cuando quien afecta los bienes trata de obtener el resultado valiéndose de otra persona en quien apoya la obra. Sin embargo, las fundaciones se originaron históricamente en ese tipo de disposiciones y todavía hoy en día se habla —impropiamente— de que en tales casos existe una fundación fiduciaria... III. Tampoco existe fundación cuando una persona natural o jurídica organiza colectas o recibe donaciones aisladas (incluso coincidentes) para un fin determinado, puesto que tampoco aquí se crea la nueva persona para perseguir ese fin... IV. Tampoco constituyen una fundación quienes donan bienes en una población colectiva, caso en el cual donantes públicos reúnen un conjunto de bienes en favor de personas (p. ej.: los damnificados de una catástrofe) o para realizar una obra determinada (p. ej.: unos festejos, la erección de un monumento, etc.). Las relaciones existentes entre las personas que establecen la finalidad que se perseguirá, calculan los medios, elaboran el programa y recaudan las contribuciones (“comité”), por una parte y los donantes por la otra, son difíciles de calificar jurídicamente. Por lo demás, a falta de regulación legislativa, la actividad de tales “comités” en la práctica no está sometida a otro control efectivo que el ejercido por la opinión pública” (ob. cit., pág. 202).

El fin de utilidad general debe ser, además por exigencia legal, artístico, científico, literario, benéfico o social. Dentro de la amplitud de los términos usados por el legislador, especialmente los conceptos benéfico y social, está siempre presente la idea de beneficio o utilidad para otros, para la comunidad, para la generalidad de la población o para determinados segmentos de ella, objetiva y no personalmente considerados.

H) *Administración*

El artículo 19 del Código Civil establece que el documento constitutivo o acta constitutiva de la fundación debe expresar “la forma como será administrada y dirigida”. En sucesivos anexos a este trabajo se incluyen diversos modelos de administración, en los cuales a pesar de su naturaleza esencialmente diversa, y a falta de otros precedentes, se han tomado esquemas administrativos de naturaleza corporativa inspirados en las funciones de los órganos de la sociedad anónima; órganos mayores de naturaleza de una asamblea que, por así decirlo, ejercen la soberanía (limitada por supuesto por su naturaleza, objeto

y sus funciones y por la intervención judicial), los cuales designan a los administradores y reciben cuenta de su gestión; y órganos de administración propiamente dichos, junta directiva, gerente, etc.

Facultades. En primer lugar debe decirse que los administradores, considerados en su conjunto como órgano de administración y no necesariamente en forma individual, deben tener todas las facultades necesarias para el cumplimiento del fin de la institución u objeto fundacional, todo según se distribuyan las respectivas atribuciones en el estatuto fundacional.

Los administradores tienen todas las facultades conducentes a la administración del patrimonio fundacional, puesto que siendo el patrimonio la esencia del ente jurídico, el primer deber de sus administradores es velar por su correcta inversión, lo que lleva implícita las facultades necesarias para cumplir con su misión.

Como dijimos con anterioridad, los administradores tienen facultad de disposición de los haberes fundacionales, siempre dentro de los conceptos más amplios del fin fundacional y de su obligación primordial de conservar el patrimonio de la institución. En todo caso cualquier duda que surja o cualquier exceso que se presente puede ser resuelto o corregido por el Juez de Primera Instancia en uso de las funciones de supervigilancia del estado, que le atribuye la ley.

III. LA SUPERVIGILANCIA DEL ESTADO

Art. 21 del Código Civil: "Las fundaciones quedarán sometidas a la supervigilancia del Estado, quien la ejercerá por intermedio de los respectivos Jueces de Primera Instancia, ante los cuales rendirán cuenta los administradores".

A) Naturaleza de la función

La supervigilancia que debe ejercer el Estado sobre las fundaciones es elemento fundamental del concepto fundacional sobre lo cual no se presenta duda alguna. Sin embargo, en el seno de la Comisión Codificadora surgieron importantes dis-

crepancias respecto a la autoridad, administrativa o judicial, que debía ejercerla y sobre el alcance de las facultades de supervisión. Sobre esta materia, por considerarla muy ilustrativa, transcribimos el respectivo texto de la sesión de la Comisión de 27 de noviembre de 1936;

El Dr. Urbaneja expuso: "La peculiaridad de la naturaleza de las fundaciones, ha de mover al legislador a declarar en forma explícita, su propia existencia jurídica en el Código Civil, en el artículo respectivo in fine. Y las formalidades que se han de observar para su establecimiento y funcionamiento legal, piden puesto en el Código de Procedimiento Civil en la Parte Segunda de los procedimientos especiales no contenciosos".

"Propuesta en dicha sesión el nombramiento de una comisión para la presentación de un proyecto de redacción, fueron nombrados los doctores Alejandro Urbaneja, Cristóbal Mendoza y Arminio Borjas; en definitiva, fue el doctor Carlos Morales quien propuso textualmente el siguiente artículo: "Art. ... Las fundaciones quedarán sometidas a la supervigilancia del Estado, quien la ejercerá por intermedio del Presidente de la República en el Distrito Federal, Territorios y Dependencias Federales, y por los Presidentes de Estado en cada una de sus respectivas jurisdicciones. Ante estas autoridades rendirán cuentas los administradores". Este texto fue aprobado sin modificación, con el voto salvado del doctor Urbaneja, por considerar este codificador que todo el texto del artículo sobre fundaciones "pecaba de insuficiencia" (ob. cit., página 213).

Resulta evidente del texto legal originalmente aprobado que tanto la Comisión Codificadora como el Congreso Nacional, aprobaron en definitiva los conceptos del distinguido jurista URBANEJA ACHELPOL, de que la supervigilancia del Estado sobre las fundaciones se ejerciese por el poder judicial a través de los jueces de Primera Instancia y no por la autoridad administrativa. El voto salvado se convirtió en sentencia y su contenido en exposición de motivos de la ley.

En el debate ocurrido en la Cámara de Diputados sucedió cosa semejante, no ya sobre la atribución de competencia, sino acerca del alcance de la misma. Al efecto, el Diputado PALMA LABASTIDAS expuso en la sesión del 2 de mayo de 1942, lo siguiente:

"...Ahora, en cuanto a las atribuciones que fijan a los jueces de primera instancia en los artículos 22 y 23 del proyecto, quiero manifestar que estas atribuciones no me parecen ajustadas a la *misión judicial*, es decir, la de administrar justicia, decidiendo sobre los asuntos jurídicos que se plantean ante el tribunal. Y digo que no me parecen ajustadas, porque en estas dos disposiciones se atribuyen al juez facultades de un orden netamente administrativo; más aún, de un orden técnico". "Un juez de primera instancia, no podría decidir con suficiente conocimiento de causa, o con verdadera capacidad, acerca de si el objeto de una fundación se ha hecho ilícito, lo cual acarrearía la extinción de la fundación; y mucho menos que el juez, por su sola facultad, disponga que los bienes de una fundación disuelta pasen a otra fundación, o que modifique el objeto de la misma" (ob. cit., pág. 214).

En forma semejante se había pronunciado antes el doctor LUIS I. BASTIDAS, en sus Comentarios y Reparos al Proyecto de Código Civil. Caracas, 1939, págs. 42 y 43:

"Me inclino a creer que las atribuciones que estos artículos confieren a los jueces de primera instancia son más propias para ser ejercidas por funcionarios del orden administrativo porque lo que se refiere al desarrollo artístico, científico, benéfico, a sanidad, asistencia y previsión social y a todos los fines culturales en general, es del resorte de la administración pública y no la judicatura; y aunque abstractamente pudieran señalarse ventajas al régimen del proyecto, especialmente porque debe suponerse que los jueces obran con prescindencia de toda influencia política, no es menos cierto que los Concejos Municipales, a quienes corresponden hasta cierto punto por derecho propio, aquellas atribuciones, están tan premunidos como los jueces o más que éstos, de las influencias de que se quiere huir, sumándose a esto la circunstancia de que tales cuerpos tienen, por razón de sus otras funciones legales, conocimiento perfecto de todas las circunstancias de la localidad a la cual ha de contraerse o con la cual han de relacionarse las fundaciones" (ob. cit., pág. 216, N° 7).

B) *Consecuencias de la atribución de Competencia Judicial*

La aprobación del Congreso en sentido contrario a las opiniones transcritas, atribuyendo al Poder Judicial competencia específica para ejercer supervigilancia del Estado sobre las fundaciones, nos lleva por la vía del argumento a contrario, a afirmar que la intención del legislador fue considerar a los

jueces de primera instancia con suficiente capacidad y conocimientos para ejercer la supervigilancia del Estado sobre las fundaciones, y lo que es más importante, el que esa supervigilancia se hiciese por vía jurisdiccional.

En efecto, hay algo más que una cuestión de matices en el pronunciamiento del Congreso Nacional sobre la autoridad judicial para el ejercicio de la supervigilancia del Estado y es lo que atañe a la naturaleza de la función ejecutiva y de la judicial y de los respectivos alcances de sus facultades. En efecto, pensamos que la facultad ejecutiva sería de naturaleza discrecional y autoritaria, en el sentido de que se produce unilateralmente por decisión del respectivo funcionario. El Juez, por el contrario, tiene sus facultades y su conducta especialmente regidas por la Ley; por su función ejerce sus facultades dentro del debate judicial y está especialmente obligado a analizar y sopesar los derechos y obligaciones de las partes.

Si bien, como acertadamente lo previó el Dr. URBANEJA ACHELPOL, en el Código de Procedimiento Civil no hay previsión de procedimiento especial sobre fundaciones, la facultad judicial de supervisión debe ejercerse conforme a los principios generales consagrados en el Código de Procedimiento Civil.

Las decisiones judiciales necesariamente deben producirse por sentencias y de allí que la facultad de supervisión judicial deba ajustarse a los cánones legales, entre ellos los contenidos en el Código de Procedimiento Civil:

“Artículo 10. Los Jueces tendrán por norte de sus actos la verdad, que procurarán escudriñar en los límites de su oficio, debiendo atenerse a lo alegado y probado en autos, salvo lo dispuesto en el artículo anterior, y sin poder sacar elementos de convicción fuera de éstos, ni suplir excepciones o argumentos de hechos no alegados y probados”.

Y el artículo 11, ordena:

“En los asuntos no contenciosos, en los cuales se pida alguna resolución, los Jueces obrarán con conocimiento de causa, y, a tal efecto, podrán exigir que se amplíe la prueba sobre los puntos en que la encontraren deficiente, y aun requerir otros recaudos que juzgaren necesarios, y todo sin necesidad de las formalidades del juicio. La resolución que dictaren dejará a salvo los derechos de terceros”.

C) *Intervención Judicial en la Administración de la Fundación*

La ley autoriza expresamente al poder judicial a intervenir la administración de la fundación, cuando "por incapacidad o muerte del fundador, o por cualquier otra circunstancia, no pudiera ser administrada la fundación de acuerdo con sus estatutos". Obsérvese que esta intervención judicial se limita exclusivamente a la administración de la fundación y que sólo procede cuando la institución no pueda ser administrada conforme a sus estatutos.

En la hipótesis legal el juez queda facultado para dar una nueva organización a la administración o suplir sus deficiencias, siempre con el objeto de mantener en lo posible el objeto de la fundación.

D) *Disolución judicial de la Fundación*

Conforme al artículo 23 del Código Civil, en los casos extremos allí contemplados el Juez puede disponer la disolución de la fundación. Pensamos que más adecuado hubiese sido el término liquidación o terminación, puesto que el concepto disolución se asocia más a la sociedad o la asociación que se constituyen por consenso de varias personas y por ello el vínculo entre ellas se "disuelve" a la terminación de la existencia del ente jurídico asociativo. Pareciera que en el caso de una fundación que se constituye por un acto unilateral e irrevocable no sería lo más propio hablar de "disolución", sino repetimos, de liquidación o terminación.

La disolución procede en los términos del Art. 23 del Código Civil, cuando se hubiese hecho "imposible" o "ilícito" el objeto fundacional.

La doctrina nos cita como ejemplo típico de la imposibilidad y a la vez ilicitud de su objeto, el caso de las fundaciones constituidas en la Edad Media para el rescate de los Cruzados.

Esta es una facultad amplísima que se otorga al Juez, pero que sólo puede aplicarse, como reza el texto, a los casos de imposibilidad o ilicitud del objeto fundacional, con la obligación, si fuese posible, de oír previamente a la Administración

de la fundación. La disolución —así concebida—, obliga al Juez a disponer del patrimonio fundacional y lo faculta para pasar sus bienes a otra fundación o institución.

IV. REGIMEN FISCAL

A) *Problemática tributaria de las fundaciones*

La legislación fiscal y en especial las de impuestos sobre donaciones y de impuesto sobre la renta afectan de forma fundamental y con singular eficacia a las fundaciones.

En efecto, por una parte, de no estar las fundaciones sometidas a un régimen fiscal especial en lo que concierne al impuesto sobre donaciones, probablemente no podrían existir o su constitución o dotación serían tan gravosas que disuadirían a cualquier donante potencial ya que, en general, las donaciones están sujetas a un impuesto sobre capitales, de tasa progresiva ascendente igual al que grava las herencias y legados. Y porque siguiendo la disciplina fiscal de las herencias, las donaciones a una fundación están gravadas como liberalidades a extraños con la más alta tasa fiscal dentro de una disciplina concebida a gravar menos las transmisiones hereditarias directas, líneas ascendentes y descendentes, o la de otros parientes más cercanos que la ley fiscal ve con especial condescendencia, por decirlo así, y establecer en cambio las más altas tasas para los legados a extraños no unidos con lazos familiares, como en el caso de legados a personas jurídicas, fundaciones, entre otras.

En cuanto al impuesto sobre la renta, por definición, en el caso de las fundaciones, impuesto sobre el producto del capital constitutivo de la fundación, resulta evidente que cualquier gravamen sobre dicha renta, resta, necesariamente, una parte que podría ser sustancial, a la actividad fundacional propiamente dicha. De aquí que en general las legislaciones fiscales declaran exentas las rentas destinadas a determinados fines que el Estado considera deben estimularse, o faculta, según los casos a los órganos administrativos a exonerar las rentas recibidas por determinadas instituciones, según la naturaleza y

finés de éstas y de acuerdo con el objeto a que dichos ingresos sean destinados.

Por otra parte, interesa al Estado estimular las donaciones o contribuciones a las fundaciones y otros entes dedicados a contribuir a solucionar males sociales que, de otra forma tendría que atender el propio Estado.

La legislación fiscal en general no regula específica y determinadamente a las fundaciones como tales. El legislador ha preferido referirse genéricamente a las instituciones de carácter benéfico o social (ordinal 3º, Art. 2º de la Ley de Impuesto sobre la Renta), y a otras que persiguen determinados fines "religiosos, artísticos, científicos, tecnológicos, culturales, deportivos y de las asociaciones profesionales", siempre que ellos no persigan fines de lucro (Ordinal 11 del artículo 3º de la Ley de Impuesto sobre la Renta). Entre las instituciones en cuestión obviamente descuellan las fundaciones, las cuales por imperativo del artículo 20 del Código Civil deben necesariamente tener fines de utilidad general: "artístico, científico, literario, benéfico o social". Se sobreponen así, aunque sin coincidir precisamente, las definiciones del Código Civil (fines de utilidad general) con los fines de las instituciones que el legislador fiscal ha querido proteger y estimular.

No obstante que las fundaciones como tales se rigen por la disciplina específica del Código Civil, las disposiciones fiscales que rigen estas instituciones son tan trascendentes y decisivas para su dotación y funcionamiento, que la disciplina tributaria viene a injertarse de tal forma en el campo fundacional, que llega a ser determinante y decisiva en su estructura y fines, aún cuando, repetimos, no regule sino el problema impositivo. En otros países como en los Estados Unidos, por ejemplo, donde el régimen legal originario de la persona jurídica fundación corresponde a la competencia de cada estado de la unión, la estructura y funcionamiento de las fundaciones es regulada eficazmente por la legislación federal a través de las leyes de impuestos.

B) *Impuestos sobre donaciones*

Las donaciones están gravadas con la misma tasa establecida para las sucesiones, por la Ley de Impuesto sobre Sucesiones.

siones, Donaciones y demás Ramos Conexos, de 16 de enero de 1967. En el caso de donaciones a fundaciones, la tasa aplicable es la correspondiente a extraños que va en forma progresiva desde el 10% por los primeros 150.000 hasta el 55% a partir de Bs. 4.000.000.

El impuesto se computa sobre el capital objeto de la donación y el sujeto tributario es el beneficiario de la donación, el donatario (Art. 2º “Quedan obligados al pago de impuesto los beneficiarios de herencias, legados y donaciones...”). No obstante, conforme al Art. 25 de la Ley citada, es al donante a quien corresponde hacer la solicitud de liquidación del respectivo impuesto, el cual se causa desde el momento en que el donante manifiesta ante el Fisco Nacional la voluntad de donar (Art. 3º).

Exoneraciones:

a) Para donaciones específicas

De conformidad con lo previsto en el artículo 14 de la Ley, el Ejecutivo Nacional está facultado para acordar la exoneración del impuesto que grave las donaciones y legados hechos a favor de establecimientos privados que “sin fines lucrativos se ocupen principalmente” de objetos de carácter científico, artístico, literario, cultural, deportivo o de índole similar; o de asistencia o de protección social o de realizar fines benéficos; o con destino a la fundación de establecimientos de la misma índole o del culto religioso de acceso al público”. Obviamente estas disposiciones legales son aplicables a las fundaciones que tengan los objetos señalados.

b) Exoneraciones generales

La Ley además establece la facultad para el Ejecutivo de conceder exoneraciones generales, “en forma que comprenda las transmisiones futuras que se hagan a un mismo beneficiario”. Esta exoneración general es esencialmente revocable por el Ejecutivo Nacional, “cuando a su juicio existan circunstancias que lo justifiquen” (Art. 14).

Para la concesión de las exoneraciones generales, el Ejecutivo, por intermedio del Ministerio de Hacienda, examina el

caso de cada institución en particular y luego le concede exoneración general de todos los legados o donaciones que pudiere recibir en el futuro.

C) *Impuesto sobre la Renta*

1. *Exención y Exoneración*

La exención de la obligación de pago de impuesto la establece la ley en forma expresa a instituciones o actos que la propia ley determina, sin que sea necesario ningún acto específico del poder público para el ejercicio del privilegio de exención. En cambio, la exoneración es una potestad del poder público de conceder o no el beneficio, de acuerdo con las circunstancias de cada institución o acto jurídico, pero siempre dentro de los parámetros establecidos por el legislador.

Nuestra doctrina judicial ha diferenciado claramente los conceptos de exención y exoneración:

“La exención ... es un derecho, un privilegio, que emana directamente de la ley. La exoneración, en cambio, no es más que un beneficio eventual, que puede ser otorgado o negado por el Ejecutivo Nacional, de acuerdo con criterios de conveniencia... Las consecuencias de la diferencia entre una y otra categoría de exclusión del impuesto son trascendentales... A un titular de derecho de exención, sólo se le puede negar ese derecho razonadamente ya que ese derecho de exención puede ser objeto de un reclamo judicial de parte de quien se cree titular de tal exención y a quien se le ha sido negado. Quien pretende la exoneración en cambio, ha de atenerse a la voluntad discrecional del Ejecutivo Nacional (Junta de Apelaciones, Sentencia N° 497 de 8-6-55. Cita de “Régimen Venezolano del Impuesto sobre la Renta”, Dr. Hernán Torres Hernández).

2. *Exenciones*

De conformidad con el ordinal 3° del Art. 2° de la Ley de Impuesto sobre la Renta están “exentas del impuesto” y por ende “exceptuadas” de la obligación de presentar declaración de rentas (Art. 7°, ordinal 3° del Reglamento): “Las instituciones benéficas y de asistencia social”.

El Art. 21 del Reglamento, a su vez define separadamente a las instituciones benéficas y a las de asistencia social, así:

a) *Instituciones Benéficas*: “Las que, sin fines de lucro, tengan por finalidad realizar actividades tales como prestar servicios médicos, docentes, o suministrar alimentos, vestidos o albergue a los desvalidos o a suministrar los fondos para los mismos objetivos en el país.

Llama la atención la forma “indicativa” de la definición: “tales como”, lo que nos lleva a concluir que la definición no puede considerarse exhaustiva. Es la ley la que establece la exención general a las instituciones benéficas; y sólo el Reglamento el que ejemplifica un tipo de estas instituciones. La jurisprudencia ha precisado que la naturaleza benéfica de una institución no implica gratuidad en sus prestaciones, sino simplemente que sus fines no son lucrativos. (Sentencia Junta Apelaciones Nº 497 del 8/6/55).

b) *Instituciones de Asistencia Social*: Según definición del Art. 21 del Reglamento de la Ley de Impuesto sobre la Renta son “las que, sin fines de lucro, tengan por finalidad realizar actividades en el país dirigidas a prevenir o contribuir a solucionar la enfermedad y otros males sociales”.

La definición aquí es explícita y concreta, a diferencia de la anterior de las instituciones benéficas, y lo suficientemente amplia para cubrir las actividades conducentes a prevenir o combatir los “males sociales”.

c) *Calificación*: Si bien la exención, como se dijo es automática, corresponde al Ejecutivo verificar la comprobación del carácter de las instituciones exentas. Según el Art. 21 del Reglamento de la Ley de Impuesto sobre la Renta (Parágrafo Unico), “las instituciones benéficas o de asistencia social deberán comprobar su carácter ante la Administración General del Impuesto sobre la Renta y al efecto dirigir a ésta una representación acompañada de sendas copias de su acta constitutiva, reglamento interno, estatutos y de cualquier otro documento orgánico”.

d) *Fiscalización*: Dispone el Parágrafo 3º del Art. 21 del Reglamento que a los efectos de verificar que las instituciones a que se refiere este artículo cumplen los fines que les son propios, están sometidas a fiscalización y quedan obligadas a participar a la Administración General del Impuesto sobre la Ren-

ta cualesquiera modificaciones que efectúen al acta constitutiva o a los estatutos o a sus demás reglamentos o documentos orgánicos.

Y el párrafo 2º del mismo Art. 21 del Reglamento establece que "las instituciones benéficas y de asistencia social llevarán y tendrán siempre a disposición de los fiscales los libros de contabilidad donde aparezcan sus operaciones.

3. Exoneraciones

a) *Facultad Discrecional*: La ley faculta al Ejecutivo para conceder exoneraciones a los enriquecimientos de las instituciones religiosas, artísticas, científicas, tecnológicas, culturales, deportivas y de las asociaciones profesionales o gremiales, siempre que no persigan fines de lucro. Igualmente las instituciones educacionales cuando presten sus servicios dentro de condiciones especiales fijadas por el Ejecutivo.

Según el mismo texto legal al Ejecutivo Nacional se le faculta para conceder la exoneración, en forma casuística y con atribuciones discrecionales, "dentro de medidas de política fiscal utilizables de acuerdo con la situación coyuntural sectorial y regional de la economía del país".

La facultad de exoneración, a nuestro juicio, correspondería sólo a fundaciones de un carácter muy específico, como son los citados en el ordinal 11 del Art. 3º de la Ley, puesto que en general las fundaciones califican como regla general dentro de las instituciones exentas a las cuales antes nos referimos. En efecto, la exención abarca a las "instituciones benéficas y de asistencia social"; y por imperativo del Art. 2º del Código Civil, las fundaciones "sólo podrán crearse con un objeto de utilidad general: artístico, científico, literario, benéfico o social".

b) *Enriquecimientos exonerados*: El citado ordinal 11 establece que: "Estas exoneraciones se limitarán estrictamente a los enriquecimientos que obtengan tales instituciones en las actividades que le son propias".

Entendido el texto en un sentido literal no tendría sentido puesto que como regla general las instituciones exoneradas no derivan sus ingresos de las actividades que le son propias, sino

que, derivan sus ingresos de otras fuentes —donaciones o contribuciones, renta de valores e inmuebles— y los *invierten* en los fines que le son propios —religiosos, artísticos, culturales, etcétera—. Por ello, la norma rectamente interpretada, debe entenderse en el sentido de que los enriquecimientos exentos son aquellos que la institución invierta en las actividades que le son propias, así como en la administración de su patrimonio, puesto que su conservación e incremento, son como vimos, elementos fundamentales del concepto fundacional.

Aun cuando se refiere a una legislación fiscal anterior, son procedentes los comentarios del autor PEDRO R. TINOCO hijo, en sus "Comentarios a la Ley de Impuesto sobre la Renta de Venezuela", Tomo I, pág. 159:

"Es de interés observar, sin embargo, que la falta del "animus lucri" no necesita ser absoluta sino relativa para que la institución pueda considerarse exenta del impuesto. La institución puede realizar ganancias sin perder su condición de exenta siempre que éstas no vayan a lucrar a persona alguna, sino que sean empleadas para los mismos altos fines de la institución. En efecto, de no haber previsto el legislador que estas instituciones podrían tener rentas, no habría sido necesario eximir las del pago del impuesto. La exención supone la existencia de rentas, las que, de lo contrario serían gravables. En nota al texto, el autor cita decisión de la Junta de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta, en la cual se reitera: "La Junta estima que cuando el legislador eximió expresamente del impuesto a las instituciones a las que se hace referencia tuvo que dar por sentado que ellas podrían obtener enriquecimientos que serían gravables si no tuviera la institución los fines expresados ya que el impuesto grava precisamente esos enriquecimientos. Si sólo hubiese querido gravarse a las instituciones que por sus estatutos o por los fines de su constitución no pudieran en ningún caso obtener rentas, no hubiera habido necesidad de eximir las de un impuesto que no llegaría a causarse". (La sentencia y el comentario previo se refieren a un caso de exención y no de exoneración, pero el argumento del origen de las rentas es idéntico y aplicable a ambos casos).

4. *Deducibilidad de Donaciones y Aportes a las Fundaciones. Sistema Legal y Alcance del Beneficio Fiscal*

La Ley de Impuesto sobre la Renta permite deducir del enriquecimiento bruto las contribuciones hechas a las institu-

ciones benéficas y de asistencia social. La deducción se justifica en que se consideran tales contribuciones como gasto normal y necesario para la producción de la renta.

Ahora bien, cosa muy distinta es deducir de la renta una suma donada a una institución, que imputar dichas contribuciones al pago de los impuestos, como parecen sugerirlo los críticos, es decir, dejar de pagar impuestos por hacer donaciones. Al contrario, el donante paga su impuesto como cualquier otro contribuyente, sólo que, para determinar su utilidad gravable, deduce de su renta, el monto de las donaciones, como cualquier otro gasto; y sobre la utilidad así determinada, se liquida y paga el respectivo impuesto. El segundo supuesto en el que se apoya el sofisma de evasión, es una falacia: en la ley venezolana, no existe forma legal alguna de imputar donaciones a pago de impuestos; en ningún caso se admitirá que el contribuyente pueda optar entre pagar una suma por impuesto o donarla a una institución benéfica.

Dicho en otros términos. El contribuyente donante computa todos los enriquecimientos para determinar el impuesto y deduce junto con sus gastos permisibles, las cantidades donadas a instituciones benéficas. Sobre la utilidad neta así determinada paga el impuesto respectivo. Es decir, que si ese contribuyente paga impuestos del 25%, el beneficio fiscal por el hecho de la deducción es de 25% del total donado; y para obtener ese beneficio tiene que haber hecho efectivamente una donación de 100, por lo cual, sea cual fuese el nivel de tributación, siempre será sustancialmente más alta la suma donada que el beneficio fiscal de la deducción.

Por otra parte, el monto de las donaciones deducibles para el cómputo del impuesto, está limitado por la ley al 5% de la renta neta hasta Bs. 5.000.000 y de 3% para los contribuyentes cuya renta exceda esa suma.

Queda así demostrada la falacia de estos sofismas de creencia tan generalizada: el régimen fiscal es de estímulo, no de sustitución de impuestos por contribuciones filantrópicas o caritativas. Sea cual fuere el ejemplo que se escoja, el monto de la ventaja fiscal es siempre un porcentaje de la contribución y no hay fórmula alguna que permita al contribuyente un beneficio fiscal igual o superior al de su propia contribución.

V. CONCLUSION

El examen del régimen legal de las fundaciones en Venezuela, en su doble aspecto, sustantivo: regulado por el Código Civil y fiscal, regulado por las leyes de impuesto sobre donaciones y de impuesto sobre la renta, comprueban que la materia está amplia y suficientemente regulada en nuestra legislación. Se la puede mejorar o complementar, pero no tiene base alguna la afirmación repetida con ligereza, de que sea necesario promulgar una legislación especial sobre fundaciones. Por el contrario, la materia fundacional debe ser tratada en su contexto propio legislativo: en lo sustantivo por el Código Civil; en lo fiscal por las leyes propias de la especialidad.

LA RESPONSABILIDAD CIVIL DEL FABRICANTE EN EL
DERECHO VENEZOLANO Y LA MONOGRAFIA
DE ANGEL ROJO *

James Otis Rodner

I) *ADVERTENCIA*

Originalmente íbamos a limitar esta nota a una reseña bibliográfica de la monografía sobre la Responsabilidad Civil del Fabricante, del autor español ANGEL ROJO FERNÁNDEZ-RÍO. Sin embargo, la importancia del tema nos obliga a ir más allá y definir los ámbitos de la responsabilidad del fabricante en las disposiciones de nuestro Código Civil, utilizando las conclusiones sobre disposiciones análogas en Europa que encontramos en la obra de ANGEL ROJO y analizando el posible alcance de las mismas. La responsabilidad civil de los fabricantes no ha sido tema de nuestra doctrina¹, ni de nuestra jurisprudencia por lo cual, se justifica acudir a la doctrina y jurisprudencia continental europea para dar una luz a este nuevo tema.

II) *EL ROBLEMA DE LA RESPONSABILIDAD
DEL FABRICANTE*

Con el proceso de industrialización acelerada de la post-guerra, los fabricantes han introducido en la vida cotidiana

* La responsabilidad civil del fabricante, ANGEL ROJO FERNÁNDEZ-RÍO, publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia 1974.

1. El tema de la responsabilidad civil del fabricante aparece incidentalmente en las obras de los profesores ELOY MADURO LUYANDO, Manual de Obligaciones, Caracas 1975, y la obra de JOSÉ MELICH ORSINI, Responsabilidades Civiles Extracontractuales (Puebla México 1965). En ambas obras se expone la teoría del guardián de la estructura acogida por la doctrina francesa. Ver MADURO, obligaciones Nos. 1338 —; MELICH, páginas 378 y siguientes.
Sin embargo, la teoría del guardián de la estructura expuesta en ambas obras no está referida directamente al caso de la responsabilidad del fabricante. El profesor MELICH discute algunos casos en nuestra jurisprudencia de accidentes causados por energía eléctrica.

un sin número de riesgos originados por productos defectuosos en su fabricación o diseño, y productos inherentemente peligrosos en su uso. El afán de producir en masa al costo más bajo la gama más grande posible de artículos, expone permanentemente a los adquirentes, usuarios y terceros a posibles daños derivados de los productos. En muchos casos la víctima de los accidentes no tiene ni de manera indirecta, una relación con el fabricante, como sucede en los casos de accidentes, donde la víctima es un tercero afectado por el uso de un producto por el agente directo del daño. En otros casos, la víctima como adquirente de la cosa sólo tiene una relación contractual directa con un comerciante que tiene poco si algún, conocimiento del producto y en muchos casos un patrimonio muy limitado con que responder.

La carga social del daño, derivada de un defecto de fabricación, debe poder llegar a la persona que inicialmente introdujo el producto en el comercio, independientemente de la cadena de intermediarios que han intervenido en la distribución, y extenderse para proteger no sólo a los compradores o adquirentes sino igualmente, a los terceros que no tienen vínculo contractual alguno con los personajes que han intervenido en la fabricación, ensamblaje o distribución del producto.

Los casos de daños ocasionados por productos diseñados, fabricados o introducidos en el comercio de manera defectuosa son innumerables. A manera de resumen, podemos citar: los automóviles con potencial de daño tanto para los conductores como para los terceros; son amplios los ejemplos de daños ocasionados por automóviles a causa de un defecto de fabricación. Además tenemos, artefactos eléctricos, la ama de casa que sufre una quemadura por un cableado defectuoso en una aspiradora, los casos de niños que se encierran en una nevera porque el mecanismo de apertura de la puerta no permite que se abra desde el interior; enfermedades fatales por el uso de medicamentos que no han sido debidamente estudiados en cuanto a sus efectos secundarios antes de su introducción en el comercio; el juguete diseñado sin tomar en cuenta la impericia del pequeño usuario, que se puede causar una herida; explosión de botellas; recipientes especialmente a presión; cosméticos que causan quemaduras y erupciones; comidas y bebidas que en muchos casos contienen sustancias tóxicas; escaleras; ma-

quinaria industrial de donde provienen accidentes originarios por diseños defectuosos o partes y piezas que no funcionan porque no se usó un método de control de calidad adecuado en su fabricación. Así también, herramientas de mano para uso doméstico o industrial; pinturas que causan daños tanto por explosión como intoxicación; motos de nieve y lanchas a motor de uso privado, bicicletas..., etc.².

En los ejemplos mencionados encontramos como denominador común que el daño origina de un defecto o vicio, si se quiere, en el diseño, fabricación o introducción del producto al comercio; el cual ha podido prevenir el fabricante.

ANGEL ROJO define la responsabilidad del fabricante como aquella que incumbe al titular del proceso de producción de bienes en cuanto tal, es decir, con independencia de cualquier otra posición jurídica que pueda asumir en la distribución de los productos fabricados, atendiendo de modo exclusivo a su condición de sujeto del que dependen las condiciones productivas. Así es, la responsabilidad que le corresponde al fabricante como consecuencia del daño ocasionado por los bienes producidos y puestos en comercio, a la persona del consumidor o usuario en razón del uso o consumo (ANGEL ROJO, pág. 44).

III) LA RESPONSABILIDAD DEL FABRICANTE EN EL DERECHO VENEZOLANO

En Venezuela, así como en la mayoría de los países civilistas, la responsabilidad del fabricante puede fundamentarse en la responsabilidad contractual del vendedor por saneamiento de vicios ocultos de la cosa (C.C. Art. 1.518 al 1.526) o en una responsabilidad delictual fundada en el Art. 1.185 del Código Civil.

1. *La Responsabilidad Contractual del Fabricante*

El régimen de saneamiento por vicios ocultos es limitado y poco apto, al menos en su interpretación tradicional, para satis-

2. Esta lista ha sido elaborada en base al listado de la obra de formularios para juicios sobre responsabilidad de productos, de D. DANNER, *Pattern Interrogatives, Products liability*, Lawyers Coop, Rochester N.Y. 1972, puesta al día 1975.

facier al comprador que ha sufrido un daño con ocasión del uso de un producto defectuoso. El vendedor de una cosa está obligado al saneamiento por los vicios ocultos que hagan la cosa impropia para el uso a que se esté destinada (C.C. Art. 1.518). No está obligado el vendedor al saneamiento si el vicio era aparente y el comprador habría podido conocerlo por sí mismo (C.C. Art. 1.519). Sin embargo, nuestra doctrina acepta que aunque el vicio sea aparente, si el comprador no puede saber que influya sobre el uso de la cosa; así como en aquellos casos donde el comprador requiere conocimientos técnicos especiales para comprobarlos, el vicio es oculto³.

La responsabilidad del vendedor por saneamiento, en aquellos casos en que él ignoraba los vicios de la cosa, está limitada al precio de la cosa vendida y a los gastos hechos con ocasión de la venta (C.C. Art. 1.523). El comprador puede optar entre devolver la cosa, haciéndose restituir el precio, o retenerla, haciéndose restituir la parte del precio que se determine por expertos (C.C. Art. 1.521).

En los casos en los cuales el vendedor conocía los vicios de la cosa vendida, está obligado, además de restituir el precio, a pagar a "el comprador" los daños y perjuicios (Art. 1.522).

El comprador de cosas muebles lo cual abarca casi la totalidad de los productos de fabricación, debe intentar la acción dentro de los tres meses a contar de la fecha de la entrega de la cosa (C.C. Art. 1.525). Este lapso obviamente, es extremadamente corto, y en la práctica limitará la gran mayoría de posibles acciones contra el vendedor.

Estas normas en materia de venta, parecen repetir el principio general respecto a la extensión del daño contractual enunciado en el Art. 1.274 del Código Civil, según el cual el deudor sólo responde de los daños previstos o que han podido preverse al momento de la celebración del contrato, excepto cuando el incumplimiento proviene de su dolo. El artículo 1.523 para los casos de venta, define el ámbito de los daños previstos o previsibles, al precio de la cosa y los gastos de venta. Como se observa, las normas sobre garantía de saneamiento por vicios ocultos son poco aptas para satisfacer a "el comprador" que ha

3. J. L. AGUILAR, *Contratos*, Caracas 1970, página 203.

sufrido un daño con ocasión del uso de un producto defectuoso. En primer lugar, la acción de "el comprador" es contra "el vendedor" del producto que en la mayoría de los casos es un mero revendedor de la cosa, o como expresa ANGEL ROJO, un "profano de las mercancías que vende" (ANGEL ROJO, pág. 27).

El fabricante está alejado del usuario por una cadena compleja de sistemas de distribución de los productos vendidos en masa. El efecto fundamental, de esta separación entre el fabricante verdadero conocedor del producto, y el vendedor es el de limitar la acción del comprador contra el vendedor-comerciante, a la devolución del precio de la cosa y gastos de venta (C.C. Art. 1.522). Generalmente, el vendedor-comerciante, no fabricante del producto no conoce de los defectos o vicios del mismo. El fabricante, al no estar en una relación contractual directa con el comprador, queda excluido de la responsabilidad por vicios.

En Francia, se ha encontrado un alivio a este círculo limitado Comprador-Vendedor, mediante el llamamiento en garantía (appel en garantie), por el cual el vendedor emplaza a su vez al vendedor de su vendedor, pudiendo llegar así hasta el final del eslabón, o sea el fabricante. Señala ANGEL ROJO, que se ha admitido en algunos casos, que el sub-adquirente intente una acción directa contra el vendedor primitivo (ANGEL ROJO, pág. 112).

Aún con el llamado en garantía, la acción de la víctima/comprador estaría limitada a el precio de la cosa y los gastos salvo que su vendedor directo, y no el vendedor inicial o fabricante, hubiese obrado de mala fe, o sea, con conocimiento de los vicios que afectan la cosa. La mala fe del fabricante sólo favorece al vendedor del comprador.

ANGEL ROJO habla de la doctrina española, de hipotizar una cesión tácita de la garantía que se transmite sucesivamente con la entrega de la cosa (ANGEL ROJO, pág. 150), o con el mismo sentido, de una estipulación a favor de terceros beneficiarios desconocidos. Puede igualmente el comprador llegar al fabricante mediante el ejercicio de una acción oblicua, ejerciendo en nombre de su vendedor las acciones que éste tenga contra su fabricante (C.C. Art. 1.278), pero como indicamos,

los daños que recuperará siempre estarán limitados al precio de la cosa y los gastos de venta (C.C. Art. 1.522).

Una posible solución es ejercer una acción directa contra el fabricante. En Venezuela se discute la posibilidad de una acción directa aún para el tercero sub-adquirente, en los casos de la responsabilidad especial del arquitecto y empresario⁴, prevista en el Artículo 1.637 del C.C. Sin embargo, esta es una norma especial limitada a los casos de deterioro de la construcción de un edificio, y la cual no tiene bases para extenderse a los casos de vicios ocultos en la venta de cosas. De aquí que sería difícil extenderla al caso del fabricante del producto mediante simple analogía, especialmente, por lo riguroso de la norma del Artículo 1.637 del Código Civil que extiende la responsabilidad por un plazo de 10 años desde la fecha de la terminación de la construcción. Pero, la responsabilidad del constructor transmitida a los subadquirentes, nos presta algún fundamento para crear un nexo, tal como el de la cesión tácita de garantía, entre el fabricante y el destinatario del producto (ver ANGEL ROJO, págs. 145 y 146).

El segundo problema con las normas en materia de ventas, es que el concepto de vicio oculto, no coincide necesariamente con el de defecto de la fabricación. Vicio oculto en el sentido de nuestro Código, es un vicio o defecto oculto que haga la cosa impropia para "el uso" a que está destinada, o que disminuya "el uso" de ella (C.C. Art. 1.518). El defecto de fabricación es un concepto de defectuosidad y peligrosidad (ANGEL ROJO, págs. 187 al 196). Es peligroso para un niño, un juguete eléctrico complejo, que si lo opera un adulto experto con artefactos eléctricos, puede funcionar o ser usado para el uso al cual está destinado.

Este límite del concepto de vicio oculto, lo parece rechazar ANGEL ROJO, al afirmar que impropiedad para el uso es un término que permite una múltiple concreción. Tan impropio para el uso que se le ha destinado, es la cosa que no funciona, como la que funciona de modo defectuoso, ocasionando lesiones personales o reales (ANGEL ROJO, pág. 292).

4. J. L. AGUILAR, Contratos, páginas 390 y 391.

En tercer lugar, la acción saneamiento por vicios presenta el problema de los límites legales a la extensión de la indemnización; si el vendedor, aún siendo fabricante no conocía el vicio, su responsabilidad se limita al precio de la cosa. ANGEL ROJO encuentra en la doctrina y jurisprudencia francesa, una solución adoptada con cierta resistencia: "Cuando el vendedor está en una situación de conocer por su profesión, la calidad y condiciones de lo que vende y ésta será en particular la situación del fabricante, debe ser considerado como conocedor de los vicios de la cosa" (ANGEL ROJO, pág. 254). En efecto, en los casos en que el vendedor es fabricante, se presume que él conocía los vicios de la cosa, y por ende, su responsabilidad se extiende a indemnizar todos los daños y perjuicios. (Ver C.C. Art. 1.522). Esta presunción se extiende igualmente al vendedor-profesional, o sea, el que por su profesión particular, ha podido con una inspección adecuada de la cosa, conocer los vicios o defectos de la misma. La presunción del conocimiento de los vicios de la cosa por "el vendedor-fabricante" se ha consagrado expresamente en algunos Códigos Latinoamericanos, tales como el Código Civil colombiano y el Código Civil salvadoreño⁵.

Finalmente, siempre tenemos el problema del tercero-usuario, o no de la cosa, que no tiene ningún vínculo contractual con el vendedor ni el fabricante, los casos del tercero víctima de los daños por productos defectuosos son innumerables.

El tercero podrá intentar contra el fabricante una acción directa fundada en una responsabilidad delictual general del Artículo 1.185 del Código Civil, que comentaremos de segui-

5. Código Civil Colombiano, Artículo 1918, Código Civil de El Salvador, Art. 1663. La expresión empleada en ambos códigos es la de el "vendedor profesional". Así tenemos que el artículo 1663 del C.C. de El Salvador expresamente establece: "si el vendedor conocía los vicios y no los declaró o si los vicios eran tales que el vendedor haya debido conocerlos *por razón de su profesión u oficio*, será obligado no sólo a la restitución o la rebaja del precio, sino a la indemnización de perjuicios; pero si el vendedor no conocía los vicios ni eran tales que por su *profesión u oficio debería conocerlos*, sólo será obligado a la restitución o rebaja del precio. El artículo 1918 del Código Civil Colombiano es textualmente idéntico al citado artículo 1663 del Código Civil Salvadoreño, obsérvese que la disposición transcrita habla de conocimientos del vendedor en razón de su *profesión u oficio*, lo cual abarca obviamente al vendedor-fabricante así como al vendedor especialista, pero no así al llamado vendedor-profano, que actúa como simple revendedor de la mercancía.

das. Pero, puede aprovechar indirectamente la vía del saneamiento intentando en primer lugar, una acción por responsabilidad delictual contra el propietario de la cosa, fundado en la responsabilidad objetiva por guardas de cosas del Art. 1.193, y a su vez por vía de una acción oblicua ejercer una acción de saneamiento contra el vendedor del propietario (C.C. Art. 1.278). Siempre va a sufrir, sin embargo, los mismos problemas de una acción del comprador contra el fabricante, inclusive el problema de probar que el fabricante, o vendedor conoció los vicios ocultos, o defectos de fabricación de la cosa.

En la acción directa contra el propietario de la cosa, el tercero víctima del daño ocasionado por el defecto de fabricación, está amparado por la presunción absoluta de culpa establecida en el Artículo 1.193 del Código Civil: "Toda persona es responsable de las cosas que tiene bajo su guarda, a menos que pruebe que el daño ha sido ocasionado por falta de la víctima, por el hecho de un tercero o por caso fortuito o fuerza mayor".

2. *La Responsabilidad Extracontractual*

Para el tercero, así como en muchos casos para el mismo comprador, la vía de la responsabilidad extracontractual presenta algunas ventajas.

La responsabilidad civil delictual está consagrada en el Artículo 1.185 del Código Civil; "El que con intención, negligencia o dolo ha causado un daño a otro, está obligado a repararlo". Si el daño ocasionado a la víctima proviene de un defecto de fabricación, el defecto de fabricación se debe a la culpa del fabricante, el fabricante debe indemnizar a la víctima todos los daños, previstos y aún los no previstos, inclusive el daño moral (C.C. Art. 1.196) quedando exceptuado solo el daño indirecto (C.C. Art. 1.275).

La norma general sobre responsabilidad delictual si bien le abre el camino al tercero que no puede acudir por la vía contractual, le deja toda la carga de la prueba a la víctima. En el caso de responsabilidad del fabricante, la prueba de la culpa, es bastante ardua, ya que implica entrar a conocer a fondo todo el proceso productivo del fabricante e identificar dentro de él la negligencia o imprudencia.

El defecto de un producto puede originar en su diseño, así como un defecto en fabricación. ANGEL ROJO nos refiere a la clasificación formulada por la jurisprudencia alemana y distingue: defectos de fabricación en sentido estricto, defecto de construcción y defectos de instrucción (ANGEL ROJO, págs. 191 al 194). El defecto de fabricación es el que se presenta un producto aislado de una serie regular: defecto de construcción, o lo que nosotros llamamos defecto de diseño, ocurre como consecuencia de un error en el proyecto o diseño del producto; el defecto de instrucción o de información es una falta de avisar al público de la relativa peligrosidad del producto, así como por ejemplo, no avisar adecuadamente el carácter venenoso de un líquido para limpiar (ANGEL ROJO, pág. 194).

La ilicitud de la conducta del fabricante viene de una violación del "deber de diligente fabricación" (ANGEL ROJO, pág. 196). El grado de diligencia que debe poner el fabricante será por supuesto, la del mejor padre de familia.

En el caso de los defectos de construcción o diseño, por ejemplo, un automóvil que se haya diseñado con un tren delantero inadecuado para operaciones a velocidades altas, la prueba será relativamente sencilla, ya que la defectuosidad afecta una serie, lo mismo sucede generalmente con el defecto de instrucción.

Mucho más difícil es la prueba de la culpa del fabricante en los casos de defectos de fabricación, los cuales sólo afectan a un producto determinado en la serie.

Un alivio para la víctima parece encontrarse en la inversión de la carga de la prueba, estableciendo una presunción juris tantum o relativa de culpa del agente (ANGEL ROJO, págs. 168 al 177). El fabricante bajo este régimen podrá desvirtuar la presunción para librarse de responsabilidad. El adoptar un sistema de inversión de la carga de la prueba no significa, como señala ANGEL ROJO, el establecimiento de un sistema de responsabilidad objetiva, ya que la presunción es relativa. La jurisprudencia española citada por ANGEL ROJO ha llegado a esta solución y en el mismo sentido la jurisprudencia alemana (ANGEL ROJO, págs. 100 y 173). Un poco menos brusco; pero con el mismo resultado la jurisprudencia italiana establece un mecanismo de presunciones, donde la culpa del fabricante re-

sulta de la ausencia de la culpa de los intermediarios en la cadena o sucesión de hechos (ANGEL ROJO, pág. 108).

En Francia, se toma un paso diferente, y a primera vista más aceptable en nuestro ordenamiento jurídico, a saber, el de hacer descansar la responsabilidad del fabricante en la responsabilidad objetiva del guardián de la cosa. (Ver ANGEL ROJO, páginas 112-114). Nuestro Código establece expresamente, siguiendo el proyecto franco-italiano de las obligaciones, una presunción absoluta *juris et de jure* de responsabilidad por las cosas que se tienen bajo la guarda (C.C. Art. 1.193). Si la cosa interviene en la producción del daño, se presume de manera absoluta que el guardián, o sea, la persona que la tiene bajo su guarda, poder de mando, control, uso y vigilancia, ha incurrido en culpa⁶.

La responsabilidad del fabricante nace de una ampliación del concepto de guardián. La doctrina francesa nos dice que una cosa puede tener dos guardianes: el guardián del comportamiento y el guardián de la estructura⁷. El guardián de la estructura en su concepción original abarca al propietario⁸ para distinguirlo del usuario o detentador de la cosa, guardián del comportamiento; pudiéndose extender el concepto de guardián de la estructura igualmente al titular del proceso productivo en aquellos casos donde el daño origina de un defecto de fabricación⁹. Ampliando el concepto de guardián de la es-

6. Ver E. MADURO, Obligaciones, capítulo 44, donde trata la responsabilidad objetiva por hecho de cosas. Para un estudio más detallado, E. MADURO, la responsabilidad civil derivada de la guarda de cosas inanimadas, Caracas 1955, y JOSÉ MELICH O., Responsabilidades Civiles Extracontractuales, Capítulo III.

7. Ver tratado de la responsabilidad civil, HENRI y LEÓN MAZEAUD, ANDRE TUNC, traducción de la quinta edición francesa, por Luis Alcalá-Zamora y Castillo, Buenos Aires, 1962 (MAZEAUD, responsabilidad civil), Nos. 1160-3. La terminología guardián de comportamiento y guardián de la estructura fue introducida en Francia por B. GOLDMAN, en su tesis "la détermination du gardien responsable du fait des choses manimées", 1946, citado por MAZEAUD.

8. MAZEAUD, responsabilidad civil, N° 1162.

9. ANGEL ROJO cita a DURRY, Rev. trimestral du droit civil, 1968, pág. 163, ANGEL ROJO, página 114. Se debe observar que en el tratado de responsabilidad civil de los MAZEAUD-TUNC el concepto de guardián de la estructura y guardián de comportamiento está dirigido a determinar en qué casos es responsable el propietario y en qué casos es responsable el detentador, no incluyendo dentro de los casos analizados al fabricante. Así, el referirse a los accidentes causados por aparatos médicos e instrumentos de operación, se analiza la causa del daño, defecto de uso o defecto del aparato, para

estructura para incluir tanto al propietario como al fabricante, crearía en los casos de daños ocasionados por defecto o vicio de la cosa, y no por su uso (guardián del comportamiento) una pluralidad de agentes del daño: el propietario y el fabricante.

Entre la posición francesa, o sea, la de ampliar el concepto de guardián para incluir al fabricante y aplicarle la presunción absoluta de responsabilidad, y la posición alemana, española e italiana, o sea, el de establecer una simple presunción relativa como una ampliación de la norma general que consagra la responsabilidad delictual contenida en el Art. 1.185, preferimos esta última. Correctamente señala ANGEL ROJO, al criticar la doctrina francesa, que el fabricante al poner el producto en el comercio pierde el verdadero control sobre el mismo (ANGEL ROJO, pág. 114), por lo cual, mal puede llamársele guardián. El hablar de estructura, además presenta la necesidad de identificar la causa del daño, si éste se debió a su estructura o su uso. En muchos casos agregamos nosotros, nos vamos a topar con el problema de encontrar más de un fabricante en el proceso productivo, caso típico de automóviles y aparatos eléctricos donde el fabricante es sólo un ensamblador de partes y componentes fabricados por una serie de suplidores. En Venezuela, en concreto, muchos fabricantes agregarían a su gama de problemas, el de que muchos componentes de productos nacionales, son importados. Si imponemos un sistema de presunción absoluta de culpa podemos llegar a poner el peso social del daño en la persona equivocada.

Por el otro lado, el argumento más fuerte a favor de adoptar la solución francesa en Venezuela, es que haría menos violencia al sentido literal de las normas del Código Civil. Bajo la solución alemana, adoptada por España, se tendría que leer en el artículo 1.185 del Código Civil un nuevo aparte aplicable a los daños ocasionados por defectos de fabricación donde se presumía de manera relativa la culpa del fabricante. Si se adopta al sistema francés, simplemente se trataría una ampliación del concepto de guardián, previsto en el Artículo 1.193

determinar si es responsable el médico, o el hospital propietario del equipo, ignorándose por completo la posibilidad de que el defecto del aparato hubiera podido originar de su fabricación. MAZEAUD, responsabilidad civil, N° 1184-4.

del Código Civil para incluir el guardián de la estructura. La pluralidad de guardianes se ha reconocido en la jurisprudencia venezolana en los casos de accidentes ocasionados por energía eléctrica¹⁰, pero en estos casos la compañía tenía algún control inmediato sobre la conducción de la energía a través de los aparatos de medición, siendo en alguna forma detentadora de la energía¹¹; no así en el caso del fabricante, quien efectivamente pierde todo control una vez que el producto ha sido puesto en el comercio. El fabricante tuvo en un momento la guarda, pero para el momento del accidente el producto o cosa ha salido totalmente fuera de su control. Observamos, además, que el fabricante no estaba incluido en listado original de guardianes de estructura cuando este concepto fue adoptado en la doctrina francesa, donde la distinción se dirigía a incluir al propietario de la cosa, guardián de la estructura, además del usuario o detentador, guardián del comportamiento¹².

3. *Cúmulo de Responsabilidades*

El problema del cúmulo, o concurso acumulativo de una responsabilidad civil contractual y delictual se presenta en los casos de un adquirente, víctima de los daños causados por los defectos de un producto. En estos casos el comprador, víctima del daño, tendrá un interés especial en acumular a la acción contractual contra el vendedor-fabricante, una acción por responsabilidad delictual la cual le va a otorgar una indemnización más amplia¹³.

Nuestra doctrina nacional reconoce la existencia del cúmulo de responsabilidades, pero parece rechazar la posibilidad de acumular la responsabilidad contractual con la delictual por lo menos, en aquellos casos donde el daño ha sido expe-

10. Ver MELICH O., Responsabilidad Extracontractual, página 381. En MELICH encontramos sentencias que datan de 1952 donde se amplía el concepto de guarda. Ver MELICH, opus. cit., páginas 450 y siguientes.

11. Ver, Jurisprudencia de los Tribunales de la República, volumen IV, páginas 496 y 497.

12. Ver supra, nota 9.

13. En Venezuela la indemnización de los daños derivados de un hecho ilícito se extienden a todos los daños previstos y no previstos, incluyendo los daños morales. Ver MADURO, Obligaciones, secciones 319 y siguientes. J. MELICH O. La responsabilidad civil extracontractual en relación con la contractual, en Estudios de Derecho Civil, Tomo II, Caracas, 1975. Páginas 48 y siguientes.

rimentado por una actuación del asunto contemplado o regulado en el propio texto contractual¹⁴, sólo permitiendo la acumulación en los casos en que el daño sea experimentado con ocasión o en correlación con un contrato.

ANGEL ROJO habla de la posibilidad de acumular en una misma acción el saneamiento de vicios ocultos y la acción por responsabilidad delictual derivada de un defecto de fabricación (ANGEL ROJO, pág. 291). En España, el cúmulo de acciones, ha sido reconocido en la jurisprudencia desde principios de siglo¹⁵. En el mismo sentido se expresa la doctrina alemana¹⁶. Se debe observar, sin embargo, que no se trata de un cúmulo de indemnización, sino una acumulación de dos acciones. En nuestra opinión la acción por saneamiento por vicios ocultos de la cosa vendida se puede acumular a una acción ex-delito contra el fabricante fundada en el artículo 1.185 del Código Civil, ya que los supuestos de ambas acciones son diferentes. La acción por saneamiento se funda en un vicio oculto de la cosa, la acción por responsabilidad delictual se funda en un defecto de fabricación originado de la negligencia o imprudencia del fabricante en el diseño, fabricación o puesta en el comercio del producto. ANGEL ROJO señala que el concepto de defecto de fábrica no es más amplio que el de vicio oculto, sino que se sitúa en distinto plano. No son, nociones concéntricas sino secantes (ANGEL ROJO, pág. 291).

Más problema surge con la acumulación de la acción por saneamiento de vicios ocultos, con una acción contra el fabricante fundada en la responsabilidad objetiva del guardián de la estructura (C.C. Art. 1.193). En Bélgica se habla de un vicio de la cosa como supuesto necesario para la procedencia de la responsabilidad extracontractual por hecho de cosa¹⁷. La doc-

14. MADURO, Obligaciones, sección 405. El texto no es definitivo en cuanto a la procedencia de la acumulación de la responsabilidad delictual con la responsabilidad contractual. Contra el cúmulo se pronuncia el Dr. MELICH. Ver MELICH. Estudios, Tomo II. Pág. 286.

15. Ver, ANTONIO BORELL MACIA, Responsabilidades derivadas de la culpa extracontractual civil, Barcelona 1958, páginas 78 y siguientes.

16. ENNECERUS, KIPP y WOLFF, Tratado de derecho civil, Derecho de obligaciones. Traducción Pérez-Alguer, Barcelona 1966. Volumen 2º, segundo aparte, páginas 1045 y siguientes.

17. La víctima deberá probar la existencia de un vicio y la relación de causalidad entre el vicio y el daño, como condición necesaria para que opere la presunción absoluta de culpa. No hay una presunción de responsabilidad

trina francesa como hemos visto se refiere a un defecto de la cosa, al hablar de responsabilidad del guardián de la estructura. Defecto o vicio de la cosa es un supuesto distinto al de la culpa del fabricante, y a todas luces más cercano al concepto de vicio oculto en la acción contractual de saneamiento. Si adoptamos el criterio de que la acumulación no es procedente cuando el daño origina del mismo supuesto, y el comprador debe fundar su pretensión en la existencia de un vicio, tanto para la responsabilidad contractual como la delictual, éste sólo podrá intentar la acción por saneamiento de vicio oculto, derivada del contrato de compra-venta.

A esta conclusión se debe objetar que el concepto de vicio oculto previsto en los artículos 1.518 y siguientes del Código Civil, se limita a los vicios que hagan la cosa impropia para su uso; en el caso del vicio de fabricación éste puede referirse a un defecto secundario (ANGEL ROJO, pág. 291); el vicio de fabricación es uno que causa un daño, y no necesariamente hace la cosa inútil para el fin al cual se destina. Así tenemos que un cosmético colorante del cabello que sirve para su fin, puede tener como efecto secundario el provocar una irritación cutánea, no tiene un vicio de fin, sino un vicio secundario, o sea, vicio productor de un daño.

4. *Pluralidad de Personas Responsables*

Igualmente afin a la responsabilidad civil del fabricante, es el problema de la pluralidad de agentes. La pluralidad de agentes surge especialmente en el caso de la responsabilidad extracontractual por daños causados por un producto.

La víctima tercero no propietario ni usuario de la cosa, puede intentar una acción directa contra el fabricante fundada en el artículo 1.185 del Código Civil, así como una acción contra el propietario o detentador de la guarda de la cosa (en su sentido tradicional) fundado en el artículo 1.193 del Código

absoluta sin más, como ocurre en el derecho francés. H. DE PAGE. *Droit Civil Belge*, 3ª edición, Bruselas 1964, Tomo II, secciones 994 y 1006. De aquí que en Bélgica sólo existe una responsabilidad objetiva del guardián de la estructura y no del guardián del comportamiento. Constituye un vicio toda conformación, composición, imperfección, o cualquier elemento que haga la cosa no apta para su uso normal, DE PAGE, págs. 1044 y 1045.

Civil. Igualmente, en el caso de fundar la responsabilidad del fabricante en la responsabilidad objetiva por la guarda de la estructura de la cosa (C.C. Art. 1.193), puede la víctima intentar una acción contra el propietario o usuario (guarda de comportamiento) y el fabricante como guardián de la estructura.

El problema de la pluralidad de agentes está resuelto en la disposición del artículo 1.195 del Código Civil; si el hecho ilícito es imputable a varias personas, quedan obligadas solidariamente a reparar el daño causado. La responsabilidad de los coobligados entre sí se repartirá de acuerdo a la gravedad de la falta cometida por cada uno de ellos. Si es imposible establecer el grado de responsabilidad, ésta se repartirá por partes iguales¹⁸.

18. Encontramos en nuestra jurisprudencia un caso de responsabilidad por suministro de energía eléctrica donde el tribunal estableció que en los casos de hecho ilícito por causa de este consumo, la cosa que lo produce está bajo la guarda de las dos partes en litigio y, en consecuencia, la responsabilidad de tal hecho ilícito corresponde también a ambos. Jurisprudencia de los Tribunales de la República V. IV. Tomo II, pág. 488. En conclusión, el tribunal reconoce que pueden concurrir dos personas en la guarda de objetos inanimados, en cuyo caso frente a terceros éstos responderán solidariamente, a tenor de lo dispuesto en el artículo 1195 del Código Civil. Pero si la víctima del daño a su vez era guardián de la cosa entonces, no estamos frente a un caso de pluralidad de sujetos responsables como aparentemente concluye el tribunal en la sentencia citada: si el daño ocurrió por falta de la víctima (guardián de comportamiento) el agente queda exonerado de responsabilidad por efecto de una causa extraña no imputable; C.C. Art. 1193, si el hecho de la víctima ha contribuido a causar el daño, estamos frente a una atenuante de responsabilidad civil, y la obligación de reparar el daño se disminuirá en la medida en que la víctima ha contribuido a aquel, C.C. Art. 1189. La aplicación de una atenuante de responsabilidad civil es compleja en los casos en que el fundamento de la responsabilidad del agente es la responsabilidad objetiva por hecho de cosas, ya que el concepto de culpa, contribución al daño, entrará en juego.

La pluralidad de agentes ha sido tratada en la doctrina francesa, donde se señala que la vía más radical es admitir el carácter acumulativo de la guarda haciendo ambos guardianes igualmente responsables ante la víctima, MAZEAUD, Resp. Civil, Sec. 1160-3. Pág. 154. Solución que nosotros podemos adoptar fundados en la solidaridad de los coagentes establecida en el Art. 1195 C.C. De otro lado, se puede permitir que el guardián del funcionamiento se libre probando que el accidente se produjo por un defecto en su estructura, quedando por ende exonerado de responsabilidad frente a la víctima. Esta posición la encontramos expuesta en nuestra doctrina, MELICH, Responsabilidad extracontractual, págs 381 y siguientes, donde parece aceptar, para los casos de accidentes ocurridos por el uso de energía eléctrica, una presunción de que el accidente ocurrió por falta en la guarda de la estructura. MELICH, opus cit., pág. 382. En sentido contrario, en la doctrina francesa el daño se presume resulta del comportamiento de la cosa y no de su estructura, MAZEAUD, Responsabilidad Civil, Sec. 1160-3, pág. 155. Solución que permitiría a la víctima demandar tanto

IV) LA MONOGRAFIA DE ANGEL ROJO

La obra de ANGEL ROJO se divide en cinco capítulos. El Capítulo I nos introduce al problema de la responsabilidad del fabricante, con un análisis socio-económico sobre quién debe recaer la carga social de productos defectuosos. Explica ANGEL ROJO, la insuficiencia de nuestros ordenamientos jurídicos, para los cuales los presupuestos de la responsabilidad de los fabricantes es un concepto extraño, concluyendo este capítulo con una descripción del supuesto de hecho de la responsabilidad del fabricante.

El Capítulo II es un estudio exhaustivo del derecho comparado, incluyendo el derecho inglés y el derecho norteamericano, como los ejemplos del "common law", así como el derecho alemán, italiano y francés como ejemplos del derecho civil. En este capítulo ANGEL ROJO va a usar más a fondo el derecho norteamericano y alemán, sistemas que considera han desarrollado y acogido el principio general de que el fabricante tiene un deber de proteger al público, un deber de seguridad de tráfico, deber de ajustarse al estado actual de la técnica, de instruir al usuario sobre el empleo del producto y un deber de control en la expedición de su producto (ANGEL ROJO, pág. 88, expresiones que definen el contenido del deber del fabricante en la jurisprudencia alemana). Tanto en su estudio del derecho norteamericano, como del derecho alemán, ANGEL ROJO, enfoca tanto la responsabilidad contractual como la extracontractual, esquema ciertamente aplicable a la mayoría de los ordenamientos jurídicos.

En el derecho norteamericano contemporáneo, tres principios están en juego para el fundamento de la responsabilidad del fabricante: en materia de hecho ilícito la negligencia y la responsabilidad absoluta (strict liability), y en materia contractual las llamadas garantías expresas y presuntas de buen funcionamiento, "implied and express warranties" consagradas hoy en el Código Uniforme de Comercio¹⁹.

al propietario como al fabricante, pero con la carga de probar que el daño ocurrió por un defecto de fábrica. Probado el defecto de fábrica, o vicio de la estructura según la doctrina belga, se presumiría de manera absoluta culpa del fabricante.

19. El Código Uniforme de Comercio. (Uniform Commercial Code C.C.) es

Este segundo capítulo de la obra de ANGEL ROJO demuestra que ha realizado un estudio a fondo del derecho comparado, las citas de doctrina y jurisprudencia es ciertamente exhaustiva.

El Capítulo III, estudia la responsabilidad del fabricante en el derecho español. De nuevo ANGEL ROJO recoge el esquema empleado en el capítulo anterior, analizando tanto la responsabilidad contractual como la responsabilidad extrancontractual. La responsabilidad extracontractual se alberga en el principio genérico de responsabilidad delictual consagrado en el artículo 1.902 del Código Civil español²⁰, disposición paralela al artículo 1.185 de nuestro Código Civil. Para la responsabilidad contractual acude el estudio de ANGEL ROJO, a la norma relativa a la responsabilidad civil del arquitecto o constructor por vicios en la construcción prevista en el artículo 1.591 del Código Civil español, y a la cual ya nos hemos referido al hablar de la responsabilidad del fabricante en Venezuela.

una de las legislaciones más innovadoras del derecho norteamericano, donde ha sido adoptado por 49 estados. Las normas sobre garantías de cosas vendidas se encuentran en tres secciones: 2-313, 2-314 y 2-315. La sección 2-313 trata de las garantías expresas, los cuales se pueden crear a través de afirmaciones, promesas, descripciones y muestras de productos, no requiriendo el uso de palabras expresas. Además existe una garantía implícita de buen funcionamiento que cubre al producto como bueno para el uso al cual se destinan productos similares, así como que el mismo ha sido adecuadamente envasado y etiquetado. U.C.C. Sec. 2-314. Esta garantía de uso normal es la que más se asemeja a nuestro concepto de vicio oculto que hace la cosa impropia para el uso a que esté destinada (C.C. Art. 1518). Además el Código Uniforme presume una garantía de aptitud especial para ser usada en condiciones especiales, en aquellos casos en que el vendedor conocía o debía conocer el uso al cual destinaría el comprador el producto. U.C.C. 2-315.

Es interesante observar cómo el Código Uniforme implica o construye garantías de la conducta del vendedor antes y durante la venta. Un efecto de gran importancia que deriva de construir garantías expresas de las afirmaciones, es prevenir al fabricante o vendedor contra abusos en propaganda o comercialización: use tal producto porque le proporciona tales efectos, afirmado en un programa de televisión, crea una cláusula de garantía cuando el producto es comprado. Las garantías convencionales las encontramos en el Art. 1526 del Código Civil donde se establece que en los casos en que el vendedor haya garantizado "el buen funcionamiento de la cosa vendida" durante un tiempo determinado, el comprador deberá denunciarlo dentro del mes de descubierto, e intentar la acción dentro del plazo de un año después de descubierta. La garantía de buen funcionamiento puede ser expresa o tácita y se sostiene que en la mayoría de los casos sustituye a la garantía por vicios ocultos. J. L. AGUILAR, Contratos, páginas 207 y 208.

20. Código Civil Español, Artículo 1902: "El que por acción u omisión, causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado".

Las conclusiones sobre la responsabilidad contractual en el derecho español aparecen en el capítulo V donde se trata igualmente la responsabilidad del vendedor por vicios ocultos consagrados en el artículo 1.484 y siguientes del Código Civil español, artículos 1.518 y siguientes del Código Civil venezolano.

Este capítulo presenta el interés de ver como se pueden desarrollar los fundamentos de una responsabilidad del fabricante, a través de la normativa tradicional del derecho civil. Debemos recordar, al leer las conclusiones de ANGEL ROJO sobre el derecho español, que el Código Civil español no consagra un principio general de responsabilidad por hecho de cosas, como consagra nuestro Código Civil en su artículo 1.193²¹.

El Capítulo IV sirve como conclusión al estudio de la responsabilidad extracontractual del fabricante frente a un tercero. El capítulo, titulado estructura del supuesto de hecho, se nutre fundamentalmente de la jurisprudencia norteamericana y alemana.

Es obvio la dificultad de conceptualizar la conducta o actividad, que sirve como fundamento de la responsabilidad delictual de un fabricante: debe haber una puesta en el comercio de un producto defectuoso; el producto debe ser fabricado; el productor debe desarrollar una conducta culposa.

La fabricación defectuosa de por sí no constituye una conducta ilícita; es el acto voluntario del fabricante quien decide ponerlo en el comercio, lo que crea la potencialidad dañosa para el consumidor o usuario (ANGEL ROJO, pág. 186).

En segundo lugar, debe haber un producto fabricado, defectuoso o peligroso. Para hablar de producto fabricado este debe ser el resultado de una actividad de transformación (ANGEL ROJO, pág. 187).

21. El Código Civil Español, Art. 1908, dispone que los propietarios responderán por daños causados por explosión de máquinas, inflamación de sustancias explosivas, humos nocivos, caída de árboles, y por emanaciones de cloacas o depósitos de materias infectantes. Las normas del artículo 1908, no establecen, igualmente, una presunción absoluta de culpa del propietario, como ocurre en nuestro Art. 1193 C.C. Esta falta de norma general sobre la responsabilidad del detentador explica por qué en España no se ha discutido la posibilidad de extender la responsabilidad del fabricante por la vía de la ampliación del concepto de guarda como se hizo en Francia.

La responsabilidad del fabricante no es una responsabilidad absoluta por cosas, debe existir una conducta culposa en la realización de una actividad de transformación. La culpa no origina de la sola introducción en el comercio de un producto fabricado, el producto debe contener la potencialidad de un daño, de aquí los conceptos de defectuosidad y peligrosidad.

El defecto convierte al producto en absoluto o relativamente peligroso (ANGEL ROJO, pág. 194). Desarrollando el concepto alemán ANGEL ROJO, encuentra tres formas de defectuosidad: a) los defectos de fabricación en sentido estricto, los cuales se presentan en un producto aislado (ANGEL ROJO, pág. 194); b) los defectos de construcción, que nosotros siguiendo a la jurisprudencia norteamericana, preferimos llamar defectos de diseño, y los cuales aparecen en una serie de productos, por ejemplo como aquellos que resulten de error en la escogencia de materiales, así como en un cálculo equivocado en la estructura de un automóvil; y c) en tercer lugar, los defectos de instrucción, los cuales se refieren a la falta de advertencia suficiente a un usuario sobre posibles consecuencias que pueden derivar del uso de un producto, ejemplo, la falta de instrucciones sobre el uso de un producto explosivo.

El grado de diligencia del fabricante en el caso de la responsabilidad extracontractual debe ser la del mejor padre de familia, y responderá aún por culpa levísima²². El daño se extenderá a todos los daños previstos y previsibles así como los daños no previstos²³. En un sentido contrario, según ANGEL ROJO, el daño sin embargo se limita a aquel que se haya previsto o debido prever con arreglo a los conocimientos técnicos. Respecto al problema de la medida de la culpa en su medida genérica de la diligencia del fabricante, los alemanes así como los norteamericanos fijan como límite o medida de la diligencia, el estado de los conocimientos técnicos concretos para el momento de la fabricación el llamado "stand of technik", o en inglés "state of the art", estado de la técnica (ANGEL ROJO, pág. 203 y 204).

22. Ver MADURO, Obligaciones, secciones 241 y 242.

23. Ver MADURO, Obligaciones, secciones 368 al 381; MELICH, Estudios. Tomo II, páginas 48 y siguientes.

El Capítulo V pasa de nuevo a la responsabilidad contractual del fabricante. Este capítulo incluye un análisis crítico de las disposiciones relativas a la responsabilidad del vendedor por vicios ocultos de la cosa vendida (Arts. 1.522 y siguientes de nuestro Código Civil). Entre otros, trata ANGEL ROJO los problemas que se presentan debido a la libertad para limitar contractualmente la extensión de la indemnización, el problema del vendedor-profesional, o vendedor-fabricante y la presunción de dolo o conocimiento del vicio; así como el problema de la extensión de la reparación, la cual como vimos, se extiende sólo al precio de la cosa salvo los casos en que el vendedor conocía el vicio (C.C. Art. 1.522). Una sección del Capítulo V, se dedica a la responsabilidad del vendedor-fabricante en la jurisprudencia francesa, donde se presume que el vendedor-profesional o vendedor-fabricante conocía los vicios de la cosa. Si se presume que el vendedor-fabricante conocía los vicios de la cosa entonces además de la obligación de restituir el precio de la cosa, éste deberá indemnizar al comprador los daños y perjuicios que hubiere ocasionado los vicios de la cosa (C.C. Art. 1.522).

ANGEL ROJO, concluye el Capítulo V, con tres secciones sobre la responsabilidad contractual del fabricante en el derecho español. Dos de estas secciones están dedicadas a la responsabilidad del vendedor en el Código de Comercio español. Las normas relativas a la responsabilidad del vendedor las encontramos en Venezuela en los artículos 144 y 145 de nuestro Código de Comercio. En principio, las reglas del Código de Comercio son más rigurosas para el comprador que las normas del Código Civil. En la compra-venta mercantil, el comprador deberá denunciar los vicios aparentes dentro de dos días después de recibida la mercancía, y los vicios ocultos dentro de los dos días siguientes al descubrimiento (C. de C. Art. 144). Desde un punto de vista práctico, los casos de compradores comerciantes son mucho menos frecuentes que el adquirente ordinario y por lo tanto, la normativa del Código de Comercio sólo opera como excepción, siendo la regla general las normas del Código Civil (ANGEL ROJO, pág. 265). Después de tratar el Código de Comercio vuelve la obra a la responsabilidad por vicios ocultos del Código Civil (ANGEL ROJO, pág. 284 y siguientes), estudiando entre otros los problemas del cúmulo de responsabilidad con-

tractual y extracontractual y el problema de pluralidad de sujetos responsables, que ya tratamos al ver la responsabilidad del fabricante en Venezuela.

V) LA LEY DE PROTECCION AL CONSUMIDOR Y LA RESPONSABILIDAD DEL FABRICANTE

Conforme a la Ley de Protección al Consumidor (G.O. Nº 1690 Ext. de 2-9-1974), la superintendencia determinará aquellos bienes que por ser de naturaleza duradera deben suministrarse bajo garantía y fijará las condiciones mínimas que deberán contener dichas garantías contra desperfectos o mal funcionamiento (Ley de Protección al Consumidor, Art. 11, encabezamiento).

Bajo el sistema de la Ley de Protección al Consumidor, la superintendencia ordenará a los productores de bienes duraderos que establezcan garantías especiales contra desperfectos o mal funcionamiento. La mecánica del artículo 11 de la Ley es la de obligar al productor o vendedor a establecer una garantía contra desperfectos y de aquí si el productor no establece la garantía mínima ordenada por la superintendencia, el comprador sólo tendrá las garantías del derecho común, específicamente la garantía de saneamiento por vicios ocultos (C.C. Art. 1.518 y siguientes), y la posible acción de responsabilidad extracontractual (C.C. Art. 1.185). La garantía mínima de la Ley de protección al Consumidor está limitada a los bienes duraderos, quedando excluidos productos importantes como lo son los alimentos, especialmente enlatados y embotellados, vestidos, cosméticos y droguería. Igualmente se limita la garantía a los desperfectos o mal funcionamiento del bien (Artículo 11), expresión algo diferente de la que encontramos en el Código Civil de vicio o defecto oculto que haga el bien impropio para el uso a que esté destinado o disminuya su uso (C.C. Art. 1.518). La Ley no habla de vicio oculto y desperfecto o vicio aparente como sí lo hace el Código Civil (C.C. Artículos 1.518 y 1.519) por lo cual la garantía deberá abarcar tanto los vicios ocultos así como los aparentes, aún aquellos que el comprador habría podido conocer por sí mismo (C.C. Art. 1.519). El término desperfecto o mal funcionamiento se extiende a defecto

de fabricación, pero no a defecto de diseño o introducción en el comercio, así sólo abarca los casos de desperfectos que se presentan en un producto aislado de una serie regular (ver supra, sección III, N° 2). Finalmente, el ya citado artículo 11 de la *Ley de Protección al Consumidor* prevé el régimen de indemnización del daño al comprador al referir que la garantía deberá incluir los datos relativos a la reparación o sustitución del producto o servicio garantizado o el reembolso al comprador del precio del mismo (Artículo 11, letra e). Si el productor no establece la garantía mínima ordenada por la superintendencia estará sujeto a una multa hasta de diez mil bolívares (*Ley de Protección al Consumidor*, Art. 36). En todo caso, el comprador tendrá igualmente las acciones de derecho común; que incluyen la acción de saneamiento por vicios ocultos (C.C. Artículos 1.518 y siguientes), así como la acción de responsabilidad extracontractual. La *Ley de Protección al Consumidor* nada dice respecto al régimen de derecho común. Si el productor o vendedor establece la garantía obligatoria ordenada por el superintendente, el comprador conservará al menos la acción por responsabilidad extracontractual (ver supra, sección III, N° 2). Igualmente, en los casos en que el vendedor conocía el desperfecto, estará obligado a indemnizar todos los daños y perjuicios que se hayan ocasionado al comprador (C.C. Art. 1.522), aún los no previstos o previsibles (ver supra, sección III, N° 1). Además de la obligación de reparar o sustituir la cosa, o la obligación de reembolsar el precio de la misma (*Ley de Protección al Consumidor*, Art. 11, letra e)²⁴.

Para la fecha no existe el reglamento de la *Ley de Protección al Consumidor*, por lo cual siguen en vigencia todas las normas de derecho común. Recientemente se publicó en la prensa local un proyecto de Reglamento de la *Ley de Protección al Consumidor* donde se establecen las normas sobre las garantías contra defectos o mal funcionamiento (proyecto, artículos 34 al 46, inclusive)²⁵. A pesar de que el referido proyecto no es

24. Independientemente de lo que se haya establecido convencionalmente entre las partes en relación con la garantía por saneamiento, el vendedor siempre es responsable de los daños y perjuicios que se causen al comprador por los vicios de la cosa que conocía y no declaró. Ver JOSÉ L. AGUILAR, *Contratos*. Pág. 208.

25. Proyecto de Reglamento de la *Ley de Protección al Consumidor*. Diario El Universal, Caracas, 29 de marzo de 1977, páginas 1-12.

oficial, es interesante analizar algunas de las definiciones que aparecen en el mismo.

En primer lugar se establece un plazo mínimo de duración de la garantía contra desperfectos de seis (6) meses (Proyecto, artículo 34). En el derecho común, para el caso de bienes muebles, se establece un plazo de caducidad de tres meses a partir del momento de la entrega de la cosa, dentro del cual el comprador debe intentar la acción redhibitoria contra el vendedor (C.C. Art. 1.525)²⁶. El proyecto de reglamento no define la naturaleza del plazo de seis meses.

Conforme al proyecto se define como bien duradero, todos aquellos que puedan ser objeto de uso prolongado reiterado o repetido sin que se destruyan, consuman o dejen de existir en el momento de su utilización (Proyecto Art. 34 único aparte). Igualmente, se incluyen dentro de la protección de la ley los bienes usados o reconstruidos, para los cuales se establece un plazo mínimo de garantía de tres meses (Proyecto Art. 41). El consumidor o beneficiario de la garantía mínima, incluye a toda persona que contrate la adquisición, uso o disfrute de bienes o la prestación de un servicio (Proyecto Art. 2), no se incluyen dentro de la definición al usuario incidental no adquirente, ni tampoco al tercero. El término es más amplio que el de comprador, e incluye al arrendatario.

La garantía mínima, en el proyecto de reglamento, es obligatoria para todo vendedor, sea productor, importador, distribuidor o simple comerciante (Proyecto Art. 1). Igualmente, se extiende a cualquier persona que por cualquier título comercialice bienes duraderos, así los arrendadores. Para permitir que el consumidor, adquirente definitivo del bien pueda alcanzar al productor, el proyecto obliga al importador o productor a dar a su mayorista o minorista una garantía igual a la que éstos deben suministrar al consumidor (Proyecto Art. 36). Con esta cadena obligatoria de garantías el consumidor que no haya adquirido el producto directamente del productor, podría alcanzarlo a través de una acción oblicua (C.C. Art. 1.278) ejercida en nombre de su vendedor (minorista) contra productor o fabricante.

26. En nuestra doctrina, el lapso del Código Civil se considera un lapso de caducidad y no de prescripción. AGUILAR, Contratos. Pág. 206.

Solución que resuelve en parte el problema que origina la cadena de distribución que siempre aleja al consumidor del fabricante (ver supra, sección II). Sin embargo, no resuelve el proyecto el problema de superposición de lapsos o términos entre la garantía del productor al minorista, y la de éste al consumidor. Puede suceder que el plazo o lapso de seis meses de la garantía del productor al minorista haya ocurrido para el momento en que éste venda su producto al consumidor.

DIFERENCIAS ENTRE LAS CONCESIONES DE LOS LIBROS I Y III DE LA LEY DE MINAS VENEZOLANA DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1944

Germán Acedo Payáñez

Diversas son tales diferencias, que señalamos de seguidas, en forma breve y concisa y con una finalidad primordialmente docente.

Del carácter voluntario u obligatorio del otorgamiento de la concesión

1. Las concesiones del Libro I de la Ley de Minas del 28 de diciembre de 1944 (en lo sucesivo L.M.), vale decir, las obtenidas mediante *denuncio*, son de otorgamiento forzoso por parte del Ejecutivo Nacional, una vez que el particular hubiere dado cumplimiento a las prescripciones legales; y, siempre que, de haberse opuesto alguien a su otorgamiento, tal oposición hubiere sido declarada sin lugar en definitiva por la autoridad competente. Estas concesiones se otorgan *ope legis*, satisfechos los extremos legales e independientemente del hecho o circunstancia de que el Ejecutivo Nacional desee o no proceder a su conferimiento; que es obligatorio al primero que denuncie la existencia de una mina (*Arts. 33 y 2º L.M.*).

Todo lo contrario sucede con las concesiones previstas en el Libro III de la L.M. (*Arts. 174 y siguientes*), cuyo otorgamiento es facultativo, discrecional, potestativo, por parte del Ejecutivo Nacional, quien puede denegarlas; de ahí que también doctrinariamente se las llama "unilaterales facultativas"¹.

1. Véase ANGEL DEMETRIO AGUERREVERE: "Elementos de Derecho Minero y Petrolero Venezolano", Ediciones del Instituto Tecnológico de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Central de Venezuela, 1967, p. 208.

Sistemas legalista y dominial

2. Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, la doctrina considera que en lo que respecta a las concesiones de otorgamiento forzoso obtenibles mediante el mecanismo del *denuncio*, el legislador aplicó el denominado *sistema regalista*; mientras que en lo que se refiere a las concesiones del Libro III de la L.M., el legislador consagró el *sistema dominial*. Estas últimas concesiones reciben el nombre de "concesiones en zonas reservadas"².

Trámite legal para obtener estas concesiones

3. Para obtener una concesión que verse sobre los minerales del Art. 2º de la L.M. —minerales denunciables o susceptibles de denuncia—, el interesado deberá dar cumplimiento por sí o por medio de apoderado, a un complejo y dilatado trámite administrativo, el cual se inicia con la presentación, por ante la Oficina Subalterna de Registro competente, de un escrito, de naturaleza eminentemente formal, denominado "denuncio" (Artículos 134 y siguientes del L.M.). No ocurre tal cosa en el supuesto de que aquél interesado pretendiere o aspirase a obtener una concesión en zona reservada, en cuyo caso no procederá a consignar denuncia alguno sino que presentará por ante el Ministerio de Energía y Minas, en un todo de conformidad con los Artículos 175 y 184 de la L.M., una solicitud concebida en los términos ahí expuestos.

Categorías o especies de concesiones

4. Las concesiones otorgadas mediante denuncia son de una sola y exclusiva categoría, que pudiésemos llamar *concesiones de explotación*; contrariamente, las concesiones en zonas reser-

2. Acerca de los denominados sistemas *regalista* y *dominial*, atributivos ambos de la propiedad de las minas al Estado, pueden consultarse, entre otros, los siguientes autores venezolanos:

- a. JOSÉ ROMÁN DUQUE SÁNCHEZ: Manual de Derecho Minero Venezolano. Tercera Edición, reestructurada y actualizada. Caracas, 1974.
- b. AGUERREVERE, obra citada, p. 17 y siguientes.
- c. LUIS GONZÁLEZ BERTI: Compendio de Derecho Minero Venezolano, Tomo I, Tercera Edición Actualizada, Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad de Los Andes, p. 153 y siguientes.

vadas o unilaterales de otorgamiento discrecional, pueden ser de tres categorías, según el *Artículo 174 de la L.M.*:

- 1) Concesiones de exploración y subsiguiente explotación;
- 2) Concesiones de explotación;
- 3) Concesiones de explotación de las reservas nacionales resultantes de la ejecución de las señaladas en primer término³.

Posibilidad de explotación directa por el Ejecutivo Nacional

5. No se concibe la *explotación directa* por el Ejecutivo Nacional, en el caso de los yacimientos denunciados; el legislador excluyó tal posibilidad. En efecto, en el *Artículo 2º (Parágrafo Segundo) de la L.M.* expresó que cuando fuere *facultativo* el otorgamiento de una concesión, el derecho de explotación podrá ejercerlo *directamente* el Ejecutivo Nacional⁴.

3. Las concesiones de primera categoría (i.e. de exploración y subsiguiente explotación) versarán sobre lotes determinados por alinderamientos precisos, cuya superficie no excederá de cinco mil hectáreas (5.000 HAS.), con derecho a explotar la mitad del área, por parcelas de hasta quinientas hectáreas (500 HAS.), seleccionadas por su titular dentro de los dos (2) años siguientes a la expedición del título; las concesiones de segunda categoría (i.e. de explotación) tendrán por objeto parcelas o lotes determinados por alinderamientos precisos en el propio título, con superficie de hasta quinientas hectáreas (500 HAS.) cada uno; y, por último, las concesiones de tercera categoría (i.e. de explotación de las reservas nacionales dimanantes de la ejecución de las de primera categoría). Es de observar que esta denominación de "concesiones de primera, segunda y tercera categoría" la hemos venido utilizando en la Cátedra, con resultados satisfactorios.

4. Acerca de lo que ha de entenderse por "*explotación directa por el Ejecutivo Nacional*", puede consultarse, entre otras publicaciones, el Estudio de Derecho Comparado intitulado "La formulación del ámbito de aplicación de la Ley de Minas y la Clasificación de los Recursos Mineros" del Dr. FRANKLIN HOET LINARES, editado por el Ministerio de Minas e Hidrocarburos, en 1973, en cuyas páginas 26 y siguientes, en el cual se hace referencia a las posiciones antagónicas sustentadas, por una parte, por el aludido Ministerio y la Procuraduría General de la República y, por la otra, por el Despacho del Contralor General de la República, organismo este último que ha considerado —atinadamente a nuestro juicio—, que la celebración, por parte del Ejecutivo Nacional, de un contrato de obra cuyo objeto consista en la explotación de un determinado recurso natural, no tiene cabida dentro de lo que ha de entenderse por la "*explotación directa*" mencionada en el ordinal 2º del Artículo 2º de la LM. Sin prejuzgar nosotros acerca de la paralización de proyectos "altamente beneficiosos para el país" atribuida por HOET LINARES al criterio sustentado

Régimen de las ventajas especiales

6. *Ventajas especiales* pueden ofrecerse tan sólo en el caso de las concesiones cuyo otorgamiento fuere facultativo o potestativo. Así lo prevé expresamente el *Artículo 91 de la L.M.* No tiene cabida el sabio régimen de las *ventajas especiales* (aumento de impuestos mínimos, reducción de plazos diversos, etc.), en el caso de las minas obtenibles mediante denuncia y cuyo otorgamiento, cumplidos los extremos de ley, opera *ope legis*, independientemente de la voluntad del Ejecutivo Nacional⁶.

por el Organismo Contralor, nos adherimos a la tesis de este último, habida cuenta de que por "explotación directa por el Ejecutivo Nacional" ha de entenderse aquella que este último ejecuta mediante la utilización de sus propios empleados, elementos y recursos. A fin de dar cabida a los tales contratos de obra sería menester modificar el texto legal regulador de la materia.

5. En la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 30.865 del 6 de diciembre de 1975, apareció publicado el título de una concesión de explotación (segunda categoría) de oro y diamantes de aluvión, otorgada sobre una zona reservada creada por Decreto N° 78 del 2 de febrero de 1954, en la cual se ofrecieron —y fueron aceptadas—, las siguientes *ventajas especiales*:
 - a. Presentación de estudio contentivo de diversos aspectos técnicos (Reconocimiento geológico, Estimación de reservas, Proyecto de Explotación, etc.);
 - b. Presentación de fianza para responder por el cumplimiento de la anterior ventaja;
 - c. Concesión por diez años, en lugar de cuarenta; posibilidad de prórroga si el Ejecutivo resuelve otorgarla;
 - d. Aumentos convencionales de los impuestos superficial y de explotación mínimos previstos por los *Artículos 84 y 87 de la LM*, respectivamente;
 - e. Reducción del plazo para iniciar la explotación;
 - f. Pago a Junta Comunal;
 - g. Compromiso de no entorpecer las labores de operación de la CVG; obligación de no solicitar indemnizaciones por daños causados debido a la fluctuación del nivel de las aguas, ocasionados por funcionamiento o ampliación de la Represa del Guri;
 - h. Proceder a todas las operaciones de exploración, explotación y tratamiento, de pleno acuerdo con las autoridades del ramo;
 - i. Cláusula de reversión calcada sobre las disposiciones contenidas en la Ley sobre Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos; renuncia a la facultad de efectuar los retiros de bienes de que habla el *Artículo 61 de la LM*; obligación de conservar y mantener tales bienes; obligación de informar acerca de bienes adquiridos; obligación de solicitar autorizaciones para realizar actos de disposición o desafectación. Obviamente, estas estipulaciones en materia de reversión sólo pudieron insertarse mediante el mecanismo de las *ventajas especiales*; tales estipulaciones exceden considerablemente las previsiones de la LM sobre el particular e involucran dejación de importantes derechos otorgados por dicho texto legal; no obstante, es evidente que caben dentro del régimen de las *ventajas especiales*. Por otra parte, al pactarse como *ventajas especiales* en concesiones del Libro III de la LM, figuras, mecanismos, etc., previstos en la *Ley sobre Bienes*

Cesión o traspaso de las concesiones

7. El traspaso de las concesiones del Libro III requiere siempre el previo permiso otorgado al efecto por el Ejecutivo Nacional; no ocurre lo propio en todo caso en el cual se trate de concesiones otorgadas por denuncia, las cuales, a nuestro juicio, son cedibles o traspasables, en líneas generales, sin requerirse autorización del Ejecutivo Nacional, salvo en el caso especialísimo en el *primer aparte del Artículo 15 de la L.M.* (traspaso a un tercero concesionario cuyas concesiones excedan los límites fijados en dicha norma)⁶.

Diferencias derivadas de la forma de presentación del Yacimiento en la naturaleza

8. La L.M. consagró claras diferencias entre los yacimientos de veta o de manto, por una parte, y los de aluvión, por la otra, haciéndolos objeto de distinto tratamiento derivadas de su específica naturaleza. Ello es así en el caso de las minas obtenibles mediante denuncia; no sucede lo mismo en el caso de las concesiones del Libro III de la L.M. Obviamente, al otorgarse una concesión de esta última especie, se especificará el tipo de yacimiento (veta, manto, aluvión, etc.), pero ello tan sólo a los efectos de *precisar el objeto de aquélla* pero no a los fines de someter su explotación a condiciones, términos, etc., distintos, como sí ocurre con las concesiones obtenidas por denuncia⁷.

Término de las concesiones

9. Las concesiones que versen o recaigan sobre minerales sometidos al *Artículo 2º de la L.M.*, tendrán una duración variable,

Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos, aplicable tan sólo a las empresas concesionarias de hidrocarburos, se pone de manifiesto que este último texto legal *excede* a la LM y, obviamente, a la LH.

- j. Por último en la susodicha concesión se establece que el incumplimiento de cualesquiera de las *ventajas especiales* en referencia comportará la *caducidad* de la concesión para cuyo otorgamiento aquellas fueron tomadas en consideración por el Ejecutivo Nacional.
6. Acerca del traspaso de las concesiones mineras, puede consultarse nuestra opinión en la p. 59 y siguientes del Tomo 26 de Repertorio Forense.
7. Sobre la Ley de Minas vigente y su distinción entre concesiones de mineral de veta o manto y aluvión, puede consultarse el mismo trabajo nuestro anteriormente citado.

dependiendo de la naturaleza del yacimiento otorgado. En efecto, de acuerdo con el *Artículo 41 de la L.M.*, las de aluvión, se otorgan por 25 años; las de veta o manto, por 50 años; en el caso de las concesiones del Libro III, su plazo es de 40 años (como la iba a ser el de las que versan sobre hidrocarburos) según el *Artículo 188 de la L.M.*

Principio de la unidad o de la accesión minera

10. El principio de la unidad o de la accesión minera opera tan sólo en el caso de las concesiones obtenidas mediante denuncia (*Artículo 21 de la L.M.*); no tiene aplicación tal importante principio en el caso de las concesiones regladas por el Libro III en referencia, cuyo *Artículo 199* así lo previó expresamente. Contrariamente a lo que pudiera pensarse, el susodicho principio sí regía en el caso de las concesiones de hidrocarburos cuyo otorgamiento era potestativo (*Art. 26 de la Ley de Hidrocarburos en su párrafo Unico*, consagra dicho fundamental principio minero).⁸

Del libre aprovechamiento

11. El tradicional *libre aprovechamiento* está expresamente prohibido en las denominadas *zonas reservadas*, esto es, en las áreas cuya exploración y/o explotación sólo puede llevarse a cabo mediante la explotación directa por el Ejecutivo Nacional y/o el otorgamiento de una concesión regida por el Libro III de la L.M. Así lo dispone el *Artículo 200 ejusdem*; la explotación de minerales de aluvión denunciables y/o vetas o mantos no definidas (rotas, etc.), en terrenos baldíos o en los cauces de los ríos del dominio público, debe llevarse a cabo, por una parte, mediante "lavado a la batea u otros procedimientos primitivos", de acuerdo con el *Artículo 44 ejusdem* y, por la otra, en zonas o áreas que "no sean objeto de concesiones", según lo dispone la misma norma. Obviamente, el libre aprovechamiento no puede ejecutarse en áreas cubiertas por concesiones o, dicho de otra manera, en terrenos donde estuvieren enclavadas concesiones: de ninguna especie, esto es, ni de otorga-

8. En lo que concierne al principio de la unidad o de la accesión minera, igualmente puede consultarse el trabajo en referencia.

miento obligatorio (porque lo impide el *Artículo 44 L.M.*), ni de otorgamiento facultativo (Libro III *L.M.*), porque tal posibilidad la excluye —expresamente y esta es quizá la sutil diferencia que nos interesa resaltar ahora en este ejercicio—, el *Artículo 200 de la L.M.*

Título de la concesión y certificado de explotación

12. Rige en Venezuela, excepción hecha de ciertos supuestos especiales, el *principio o postulado de la necesidad de la concesión*, que prevé el *Artículo 13 de la L.M.* El título de la concesión originada en denuncia comporta una serie de derechos y de obligaciones que existen en cabeza del concesionario; ahí y en la ley, se resuelve su situación. En ese título, que deberá registrarse en la respectiva Oficina Subalterna de Registro, están contenidos aquellos derechos y de él, conjuntamente que de la ley especial, surgen o dimanar las correspondientes obligaciones. No existe otro *documento* a tales fines; no sucede lo mismo cuando nos encontramos ante una “concesión de exploración (hasta por dos años) y subsiguiente explotación” (hasta por cuarenta años), prevista en el *Artículo 174 (primero) de la L.M.*

En este último caso, i.e., en el supuesto de encontrarnos ante una concesión de esta especial naturaleza, existirán, o, por mejor decir, pueden llegar a existir, dos importantes documentos de diversa naturaleza: el “*título de la concesión*” y, por otro lado, el “*certificado de explotación*”, siendo el primero de existencia forzosa y presupuesto básico del segundo que puede llegar o no a producirse, dependiendo esto último de una circunstancia fortuita y/o atribuible al hecho de que el titular de la concesión, en ejercicio de su derecho de naturaleza dual (i.e., explorar el área, que se llama lote y que no puede exceder de 5.000 Has., la mitad que en yacimientos de hidrocarburos; y, en segundo lugar, de seleccionar la mitad del mismo lote para explotar la mina) resuelva, a su arbitrio, pasar a la etapa de *explotación*, en cuyo caso, cumplida una serie de formalidades, al concesionario le será expedido por el Ejecutivo Nacional, de acuerdo con lo previsto en el *Artículo 180 de la L.M.*, un documento denominado “*certificado de explotación*”, que también habrá de registrarse según lo prevé el *Ar-*

título 132 *in fine ejusdem* y dicho documento, que es distinto al título, servirá al concesionario de *prueba de su derecho a explotar*.

En el caso de una concesión obtenible mediante denuncia habrá un título pero no un "*certificado de explotación*", que es un documento diverso, que puede llegar a producirse sólo en el caso de tratarse de una concesión de exploración y subsiguiente explotación de las previstas en el *Libro III* de la L.M.

Zonas reservadas

13. Fundamental diferencia entre las dos especies de concesiones que venimos examinando, radica en el hecho o circunstancia siguiente:

Las otorgadas de conformidad con el Libro III de la Ley de Minas, estarán enclavadas, en el caso de que el Ejecutivo Nacional finalmente accediere a su otorgamiento, en las denominadas *zonas reservadas*, que tienen su origen en la disposición contenida en el *Artículo 11 de la L.M.*, en concordancia con los *Artículos 2º y 174 y siguientes, ejusdem*.

En efecto, como es sabido, el citado *Artículo 11* prevé la posibilidad de que el Ejecutivo Nacional substraiga del régimen "general" del denuncia —concesiones de otorgamiento no discrecional—, consagrado en la L.M., algunas, substancias cuya exploración y/o explotación somete a un régimen de naturaleza *especial: concesiones en zonas reservadas*, cuyo otorgamiento como sabemos —régimen dominial—, es eminentemente *potestativo*. Obviamente, si el Ejecutivo llegare a hacer uso *in extenso y ad infinitum* de tal facultad que le otorga el mencionado *Artículo 11*, pudiera llegar a *desaparecer* entre nosotros el sistema regalista —caracterizado, *inter alia*, por la concesión de otorgamiento forzoso, *ope legis*—, previsto en el *Artículo 2º de la L.M.* y, el cual, quedaría substituido por el régimen dominial (*Libro III de la L.M.*).

Como fuere, lo cierto es que las concesiones del Libro III de la L.M., en cualquiera de sus tres categorías legislativas, versan sobre las denominadas "*zonas reservadas*"; no ocurre lo propio sino totalmente lo contrario, en el caso de las concesiones

obtenibles mediante *denuncio*, que tendrán por objeto uno o más minerales *no reservados*.

De las reservas Nacionales

14. Sabemos ya por lo expuesto en el N° 12 de este ensayo, que el concesionario de categoría uno, esto es, el concesionario de exploración y subsiguiente explotación, dispone de un lapso (2 años en la L.M.; 3 años en la L.H.) para *explorar* con carácter de exclusividad, el *lote* determinado por alinderamientos precisos y cuya superficie *total* no podrá exceder de 5.000 has. (10.000 has. en la L.H.). Durante el transcurso de dicho fatal lapso, el concesionario, si así lo deseara y habiendo o no explorado cabalmente el área otorgádale, podrá seleccionar la mitad de la misma (el 50%) para demarcar dentro de ella las *parcelas* (que no podrán exceder de 500 Has. cada una, al igual que ocurría en la L.H.) con respecto a las cuales solicitará la expedición del ya referido "*certificado de explotación*", que le servirá de prueba de su derecho a explotarlas, durante 40 años, independientemente del tipo (veta, manto, filón, aluvión, etc.), del yacimiento sobre el cual verse su título. La otra mitad del lote (la cual mitad no podrá ser nunca superior a 2.500 Has.) "*quedará para reservas nacionales*".

Nada de ello ocurre en las concesiones derivadas de un *denuncio*; en ellas se explotará la totalidad del área concedida; no existen "*reservas nacionales*" que versen sobre minerales denunciados. En otras palabras, las célebres "*reservas nacionales*" (que existen en el Libro III de la L.M., y existían en la L.H.), tienen su fundamento, explicación y origen en las concesiones de exploración y subsiguiente explotación del nombrado Libro III.

De la figura del descubridor

15. Nuestra L.M., contrariamente a lo que sucede en otras legislaciones extranjeras, no define la romántica figura del descubridor, que se caracteriza por lo siguiente:

a. Por no revestir el carácter de concesionario (y por el contrario, existiría confusión en el caso de llegar a coexistir ambas cualidades en una misma persona con respecto a un mismo yacimiento); y,

b. Porque la L.M. le otorga el derecho a percibir, durante diez (10) años, un determinado porcentaje (1%) del valor del mineral que el concesionario extraiga y el cual deberá serle pagado por este último.

Tal derecho ha de referirse a minerales denunciables, puesto que así categóricamente lo prevé la norma contenida en el *Artículo 32 de la L.M.*; dicho de otra forma, el derecho a percibir tal suerte de regalía o participación no tiene cabida en el caso de tratarse de minerales no denunciables, como pudieran ser, por ejemplo, aquellos cuya exploración y/o explotación en todo o parte del territorio Nacional, hubiere sido excluida del régimen "ordinario" del *Artículo 2º de la L.M.* y sometida por el Ejecutivo Nacional, de conformidad con el *Artículo 11 ejusdem*, al Libro III de la L.M. (*Arts. 174 y siguientes*), por tratarse de minerales *reservados* y cuya exploración y/o explotación en las denominadas *zonas reservadas* (distintas como sabemos a las *reservas nacionales* que se originan en aquéllas) sólo puede hacerse mediante concesiones de otorgamiento potestativo por parte del Ejecutivo Nacional.

Importancia de las substancias

16. *Múltiples o diversas son las razones que pueden llevar al Ejecutivo Nacional a hacer uso de la facultad discrecional que le otorga el Artículo 11 de la L.M.*; así por ejemplo: rareza de un mineral; riesgo de que la especie se extinga o desaparezca; valor económico, estratégico, defensivo, etc., que aquél tenga o pueda llegar a representar para el Estado; salvo excepciones, los minerales de gran valor, importancia, etc., han sido y pueden continuar siéndolo, susbtraídos, por así decirlo, del régimen "general" del denuncia (*Artículo 2º de la L.M.*), disponiendo el Ejecutivo que su exploración y/o explotación se hará, a partir de un momento determinado, mediante el otorgamiento de concesiones previstas en el Libro III del texto legal regulador de la materia.

De lo anterior aparece una diferencia entre las concesiones cuya naturaleza venimos examinando: Pudiera afirmarse que, en principio y en líneas generales, son *más importantes* —por así decirlo—, las substancias sometidas al Libro III de la L.M., que las obtenibles mediante denuncia.

Sobrantes

17. Si la superficie comprendida dentro del lote fuere mayor de la que aparece en el título, el concesionario seleccionará la porción que alcance para cubrir el número de hectáreas concedidas, con cuyo 50% podrán formarse las parcelas de explotación, quedando la otra mitad como reservas nacionales.

Así lo dispone el *Artículo 181, en su encabezamiento, de la L.M.*; el cual seguidamente expresa que la superficie que quedare dentro del lote originalmente concedido, luego de descontadas las hectáreas concedidas por el Ejecutivo Nacional, se reputará *SOBRANTE*. Tales excedentes o sobrantes aparecerán, si tal es el caso, porque no tienen existencia legal necesaria, en las concesiones de exploración y subsiguiente explotación, previstas en el Libro III de la Ley de Minas.

Posibilidad de obtener permisos de exploración exclusiva

18. El Ejecutivo Nacional, de acuerdo con el *Artículo 116 de de la L.M.*, "puede otorgar los denominados "permisos de exploración exclusiva", pero éstos últimos se habrán de referir, única y exclusivamente, a *minerales denunciables*; el titular de tales permisos ostenta dos derechos fundamentales:

- a. Derecho a explorar, con carácter de exclusividad, la zona objeto del permiso;
- b. Derecho a formular denuncios, durante el lapso del permiso (que no excederá de 2 años) y también con carácter *excluyente*, con respecto a todos los minerales que se hallen dentro de la zona objeto del permiso.

El primero que denuncie un yacimiento tiene derecho a obtener la concesión correspondiente, lo que caracteriza el régimen regalista (concesión obligatoria, *ope legis*, de pleno derecho).

No prevé nuestra L.M. y las razones son obvias, "permisos de exploración exclusiva" para el caso de los yacimientos de minerales sometidos al Libro III de dicho texto legal.

Alfarjetas

19. Las *alfarjetas*, esto es, los espacios francos inferiores a cinco hectáreas (5 Has.) que *pudieren* resultar entre por lo

menos dos concesiones, para la explotación de *minerales denunciabiles*, serán concedidas al concesionario colindante que primero las solicite al Ejecutivo Nacional. Así lo prevé el *Artículo 38 de la L.M.*; no encontramos previsión similar en el Libro III de la L.M. De aparecer una *alfarjeta* en una zona reservada, no creemos que sea aplicable, por vía de analogía, lo previsto en el citado *Artículo 38 de la L.M.*; y ello lo creemos así a pesar de que el *Artículo 202 ejusdem*, ordena aplicar al Libro III, por vía supletoria, lo que no estuviere especialmente previsto en dicho Libro III, pero es que, pudiera pensarse, el *Artículo 38* se refirió expresa y concretamente a las alfarjetas para la explotación de los minerales *denunciabiles*; no se previó la misma posibilidad para las *substancias reservadas* porque, además, ellas son de otorgamiento *potestativo*. Mal podía el legislador contemplar su otorgamiento en forma obligatoria (*"al primero de los colindantes que las soliciten"*), en tratándose de substancias sometidas al especialísimo régimen del *Libro III de la L.M.*

Derecho de renovación del título

20. El derecho de renovación del título contemplado en el *Artículo 43 de la L.M.*, no lo consideramos atribuido al concesionario sometido al *Libro III ejusdem*; en primer lugar, porque el citado *Artículo 43* exige que, a los efectos de la renovación del título, este último debe ser *"originado por denuncia"*; en segundo lugar, consideramos que, tratándose de concesiones del Libro III y ante el silencio del legislador, no cabe interpretación extensiva. En otras palabras, el *derecho de renovación* no lo poseen los concesionarios del Libro III de la L.M.

De las diversas causales de oposición

21. A partir de la fecha en que tuviere lugar la última publicación del denuncia, transcurre un plazo de treinta (30) días para que formalicen su "oposición" quienes resultaren perjudicados con el otorgamiento de la concesión". Así lo prevé el *Artículo 139 de la L.M.* Como vemos, el texto legal no señaló causales de oposición determinadas; se limitó a expresar que pueden oponerse aquellos terceros que "resultaren perjudica-

dos⁹. Contrariamente, el Libro III de la L.M. prevé un régimen diverso.

En efecto: el *Artículo 117 de la L.M.* contempla un plazo —igualmente de 30 días—, para que formalicen su oposición aquellos terceros que pudieren “resultar perjudicados con el otorgamiento de la concesión” de exploración y subsiguiente explotación prevista en el Libro III de la L.M., a causa de que:

- a. dicha concesión INVADA OTRA CONCESION DE LA MISMA SUBSTANCIA YA OTORGADA A UN TERCERO; o
- b. dicho tercero “Tenga derecho a que se le otorgue la concesión”.

Aquí vemos la diferencia substancial entre las concesiones del Libro I y las del Libro III de la L.M.; con respecto a estas últimas el legislador sí previó expresamente y en la misma disposición las causales de oposición al otorgamiento de una concesión del Libro III.

Son dos —y únicamente dos— tales causales:

9. Estas *causales de oposición* son las que pueden invocar estas personas:
- a. El denunciante anterior (*Artículo 33 de la LM*).
 - b. El titular de un permiso de exploración exclusiva (*Artículo 34, Parágrafo Unico, de la LM*).
 - c. El concesionario de veta o manto cuyo título originado en denuncia le da derecho a explotar todos los minerales denunciados (de veta, manto o aluvión) que se hallaren dentro de su concesión; esto es, aquel concesionario que invoque el *principio de la unidad de la concesión*, consagrado en el *Artículo 21 de la LM*.
 - d. El concesionario de aluvión cuyo título obtenido mediante denuncia le da un derecho preferente para explotar los yacimientos denunciados (aluvión, veta o manto) que llegare a encontrar dentro del perímetro de su concesión (*Artículo 22 de la LM*).
 - e. El concesionario colindante con una alfarjeta con respecto a la cual se consignó el denuncia (*Artículo 38 de la LM*).
 - f. El concesionario anterior en el supuesto caso de que exista incompatibilidad (*Artículo 34 de la LM, Parágrafo Unico*).
 - g. Si llegaren a denunciarse concesiones *caducas* no sometidas al régimen del denuncia, el Ejecutivo Nacional negará el título (*Artículo 34 de la LM, Parágrafo Unico*).
 - h. El descubridor no se opondrá al otorgamiento de la concesión; ello haría nugatorio el derecho que le reconoce el legislador en el *Artículo 132 de la LM*. Ninguno más interesado en que se otorguen las concesiones; el descubridor *invocará su derecho a obtener la regalía*.
- Indudablemente que lo expuesto en los literales g. y h. últimos no pueden considerarse “causales de oposición” pero sí creemos conveniente incluir tales supuestos en la relación que acabamos de hacer.

1) *Invasión de concesiones*, en cuyo caso se opondrá el concesionario cuya concesión anterior en el tiempo pudiere resultar invadida; y

2) El concesionario anterior que, por ejemplo, invoque el derecho preferente consagrado en el *Artículo 199 de la L.M.*¹⁰

El *Artículo 182 de la L.M.* consagra una causal de oposición diferente: Puede oponerse —no ya al otorgamiento de la concesión de exploración y subsiguiente explotación sino a la expedición de los certificados de explotación—, aquella persona que alegue que los planos presentados por quien solicita los aludidos certificados, “difieren del croquis en que se basó la concesión colindante”, resultando así una invasión o superposición de concesiones.

CONCLUSION

En la forma que antecede, hemos expuesto de manera sistemática las diferencias fundamentales que existen, desde un punto de vista estrictamente jurídico, entre las concesiones de otorgamiento forzoso y las del Libro III de la Ley de Minas, cuyo otorgamiento es potestativo para el Ejecutivo Nacional¹¹.

10. Recuérdese, que, contrariamente a lo que sucede con los yacimientos denunciados, el principio de la unidad de la concesión no rige en el caso de las concesiones en zonas reservadas y cuyos titulares poseen tan sólo el derecho a que le sea otorgada otra concesión, en el supuesto caso de que el Ejecutivo Nacional estuviere dispuesto a otorgarla.

11. Mediante Decreto N° 2039 del 15 de febrero de 1977 (Gaceta Oficial N° 31.175 de la misma fecha), expedido con posterioridad al envío de este trabajo a la imprenta, el Ejecutivo Nacional se reservó la explotación de todos los minerales (denunciados) a que se refiere el artículo 2° de la Ley de Minas. Este Decreto puso término entre nosotros al sistema regalista por lo que respecta a los yacimientos de minerales principalmente metálicos, que consecuentemente pasaron a regirse exclusivamente por el Libro Tercero de dicho texto legal, no pudiendo ser objeto de denuncios sino de concesiones cuyo otorgamiento es facultativo por parte del Ejecutivo Nacional. Este decreto fue analizado por nosotros en la p. 1-4 del Diario “El Universal”, en sus ediciones de los días 24-2-77, 5-3-77 y 8-3-77. Importantes consecuencias del aludido decreto son: a) Ha debido cesar (en la práctica inexplicablemente no ha ocurrido así) el libre aprovechamiento ejecutado por los lavadores de arenas, etc.); b) No puede el Ejecutivo Nacional otorgar nuevos “permisos de exploración exclusiva”; c) Desaparece en lo sucesivo la figura del “descubridor”; y d) No se aplica más el principio de la unidad de la concesión o de la acesión minera. De un plumazo se abolió el tradicional sistema “regalista” existente de antiguo en nuestra legislación minera, acentuándose el intervencionismo estatal que prevalece en Venezuela y subsistiendo el interés de conocer las diferencias entre las concesiones aquí analizadas.

ALGUNOS TEMAS DE DERECHO CONSTITUCIONAL CONTEMPORANEO *

*Manuel García-Pelayo ***

La imposibilidad de tratar en los límites de una conferencia la situación del Derecho Constitucional en nuestro tiempo, me ha obligado a seleccionar tres temas, a saber: La crisis y nuevas modalidades de la división de poderes, la hegemonía del Gobierno con respecto al Parlamento, y la crisis y diversificación del concepto de ley.

I. LA DIVISION DE PODERES

1. Durante cerca de dos siglos ha dominado en el pensamiento político y jurídico la idea de que en los órdenes democrático-liberales la estructura de las instancias superiores del Estado responde a un sencillo sistema pluralista integrado por tres poderes (en realidad por tres potestades) a cada uno de los cuales le es atribuida la parte principal en el cumplimiento de una función básica del Estado, lo que no excluye una cierta intervención por parte de los demás. Como es sabido, la formulación del principio de la distinción de poderes se le debe a MONTESQUIEU —aunque su elaboración cuente con antecedentes en la historia del pensamiento— para quien tal distinción debe servir a una división elemental de las tareas estatales (lo que en su pensamiento es latente) y, sobre todo, a la garantía de la libertad (lo que en su pensamiento es manifiesto). Para

* Texto de la conferencia dictada por el prof. MANUEL GARCÍA-PELAYO, el ..., en la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello.

** El Dr. MANUEL GARCÍA-PELAYO, reconocido internacionalmente como uno de los mejores politólogos de la actualidad, ha publicado numerosas obras y ensayos sobre Derecho Constitucional y Ciencias Políticas. Dirige, desde hace muchos años, el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela, y es profesor en el curso de post-grado (de dicha Universidad) de Ciencias Políticas.

la construcción de su teoría reduce una rica experiencia histórica, principalmente inglesa, a un modelo inspirado en la física de Newton, a saber, a un orden en equilibrio dinámico resultante de fuerzas interactuantes capaces de limitar la acción de las demás y de ser limitadas por éstas, lo que en el modelo de la división de poderes estatales se expresa en la *faculté de statuer*, es decir, en la facultad de ordenar por sí mismo o de corregir lo ordenado por otro, y en la *faculté d'empêcher*, o sea, la facultad de anular o de aprobar una decisión de otros. Según MONTESQUIEU el valor político supremo es la libertad y el enemigo de la libertad es el poder y, por consiguiente, es preciso detener al poder. Pero como quiera que el poder sólo puede ser limitado por el poder, es necesario dividir a éste en tres potestades que actúen mediante la *faculté de statuer*, pero también que sean limitadas por las demás mediante la *faculté d'empêcher*. Cada poder o potestad tiene un función, a saber, la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Pero es conveniente recordar que MONTESQUIEU asigna estas funciones a los poderes-órganos que por su estructura son los más adecuados para llevarlas a cabo: así, como la ley debe surgir de la deliberación y la deliberación es cuestión de una pluralidad, el poder de dar las leyes debe estar en un Cuerpo legislativo; pero como actuar es cuestión de uno solo la potestad ejecutiva debe estar en manos de un monarca, pues sólo así puede responder a la necesidad de acción rápida, instantánea.

Surge así, una estructura estatal en principio compuesta de tres poderes-funciones, pero en cierto modo por dos, pues el poder judicial —dice MONTESQUIEU— no es más que *la bouche que prononce les paroles de la loi* y, por tanto, es *quelque façon nulle*. El Cuerpo legislativo da la ley, pero corresponde al Ejecutivo convocarlo, fijar el plazo de su reunión y vetar las leyes. El Ejecutivo ejecuta las leyes, pero es controlado por el Legislativo en cuanto al modo de ejecución o, dicho en otros términos, es responsable ante el Legislativo por la administración de la ley. Las relaciones de estatuir y de controlar, unidas a la necesidad que tienen los poderes de actuar al unísono, hace compatible la unidad del Estado con la división de poderes: cada uno es distinto del otro, pero todos son poderes del Estado.

Debemos añadir algo muy importante, a saber, que el esquema de MONTESQUIEU se basaba en realidades sociológicas concretas: el poder ejecutivo estaba encarnado en un rey, entidad perfectamente consolidada en su tiempo y fundamentada en el derecho dinástico. Por su parte, el legislativo se componía de dos cámaras: la una constituida por la nobleza hereditaria; la otra, por representantes del pueblo (o dicho en otros términos por representantes de la burguesía), es decir, cada poder se sustentaba en una sólida realidad histórico-social subyacente, de modo que la división de poderes estaba garantizada por un *substratum* sociológico. Respecto al poder judicial que, como hemos visto, es "en cierto modo nulo", MONTESQUIEU se muestra enemigo de la estructura judicial hasta entonces existente en Francia, compuesta de juristas profesionales y que se había revelado como un órgano dócil del despotismo real.

No podemos detenernos en hacer una historia de las sucesivas interpretaciones del pensamiento de MONTESQUIEU, de la conversión de la división en separación de poderes, de sus ricas matizaciones en simplificaciones, en una palabra, en el proceso de vulgarización y bastardad a que el destino condena a todo gran pensamiento. Ni, aun siendo conscientes de su enorme importancia, podemos detenernos en la rectificación establecida por BENJAMÍN CONSTANT al añadir un cuarto poder o "poder neutral" encarnado en el rey, sin otra función específica que la de regulación general del sistema, rectificación que se corresponde, más que la originaria de MONTESQUIEU, con la monarquía constitucional y, en general, con el régimen parlamentario. En todo caso, fina o groseramente interpretada, la teoría de MONTESQUIEU ha servido de arquetipo básico hasta nuestro tiempo. Pero este arquetipo tiene que sufrir ciertas rectificaciones.

2. Ante todo —como ha destacado mi amigo el Profesor Eduardo García de Enterría— desconoce un poder que, surgido en la Revolución francesa misma y consolidado por Napoleón, ha alcanzado en todos los países una creciente relevancia, a saber, el poder administrativo encarnado en la burocracia estatal. Ciertamente que la Administración y la burocracia son unas creaciones de la época absolutista. Pero la teoría de la división de poderes de

MONTESQUIEU podía prescindir de considerar tales entidades si el Estado se limitaba simplemente a crear un orden jurídico y renunciaba a una serie de actividades de control económico, de promoción de la felicidad pública, etc., que llevaba a cabo el Estado absolutista, pero que ahora se dejarán a la acción espontánea de los individuos y de la sociedad. A ello hay que añadir que la burocracia absolutista era considerada como un obediente instrumento en manos del príncipe y no como un poder sobre sus propias bases de sustentación, como un auxiliar del despotismo sin función en un régimen político libre.

Sin embargo, la realidad era que —más allá de la acción de la burocracia absolutista— una serie de funciones necesarias para la vida individual y social como, por ejemplo, el registro civil, la enseñanza, la beneficencia, etc., eran llevadas a cabo por entidades extraestatales intermedias entre el Estado y los individuos tales como la Iglesia, las Universidades, las corporaciones de distinto orden, etc., las cuales ejercían las potestades públicas inherentes al ejercicio de tales funciones. Ahora bien, el nuevo Estado liberal se considera incompatible con tal dispersión de potestades a la que sustituye por un acentuado centralismo que no tolera ninguna potestad pública que no sea la estatal y, por consiguiente, procede a expropiar las potestades hasta entonces ejercidas por las corporaciones. Pero al expropiar tales potestades se ve obligado a cumplir las funciones adheridas a ellas, lo que unido a la pretensión del control desde un solo centro conduce necesariamente a la creación de una organización administrativa. Como testimonio del orden resultante puede valer este texto de TOCQUEVILLE escrito a mediados del siglo XIX: "Percibimos un poder central inmenso que ha atraído y absorbido en una unidad todas las parcelas de autoridad y de influencia que estaban antes dispersas en una multitud de poderes secundarios, de estamentos, de clases, de profesiones, de familias y de individuos y como esparcidas por todo el cuerpo social". Y así surge la Administración no ya como un instrumento de gobierno, sino como un poder con sus características peculiares, como un poder de gestión activo y constante que permanece en medio de las mudanzas de los representantes y de los ministros e incluso, muy frecuentemente, más allá de los cambios constitucionales o de régimen; como un poder normativo, en principio expresado en forma de emi-

sión de reglamentos para la ejecución de las leyes, no de esta o de aquella ley, sino de la ley en general, pero que, en realidad, constituye un campo autónomo dotado de potestades y de jurisdicción propias, y expresado en una rama específica del Derecho, es decir, en el Derecho administrativo, en un Derecho no para ser actualizado por los ciudadanos, sino por la misma Administración. La Administración queda así dotada de la *faculté de statuer* y, con ello, constituida como un poder ordenador de la vida de los ciudadanos, bien que sometido por supuesto, a la *faculté d'enpecher* de otros poderes.

Sabemos que su campo de acción ha crecido permanentemente y sabemos también que la Administración, aún concebida como un instrumento subordinado tanto a la ley como al Gobierno no sólo aplica la ley, sino que la complementa, la actualiza y la desvía mediante los reglamentos y que frecuentemente condiciona el contenido mismo de la ley en cuanto que son funcionarios los que preparan los proyectos que el Gobierno presenta al Parlamento. Y sabemos, en fin, que si bien formalmente está sometida al Gobierno, no es menos cierto que condiciona las decisiones de éste. Pero lo que por ahora nos interesa dejar claro es que, junto a los tres poderes de MONTESQUIEU, hay que reconocer un cuarto poder efectivo constituido por la Administración.

3. Hemos visto cómo el esquema de MONTESQUIEU se basaba en realidades sociológicas concretas: el rey, la nobleza y el pueblo (o, más bien, su parte más rica y cultivada), de manera que su modelo de la división de poderes se sustentaba en una realidad sociológica subyacente. Pero estos supuestos sociológicos han dejado de tener vigencia, para adquirirla, en cambio, una nueva entidad en principio extraestatal, es decir, los partidos políticos, cuya presencia puede anular, en la praxis, la independencia entre el Gobierno y el Parlamento, entre el Ejecutivo y el Legislativo, para someter a ambos a su dependencia cuando la mayoría parlamentaria y el Gobierno pertenecen al mismo partido o coalición de partidos y, por supuesto, dado que éstos tengan una disciplina mínima. Tal es siempre el caso en los regímenes parlamentarios y tal lo es frecuentemente en otros sistemas, lo que llevado a sus límites significa la conversión del Parlamento y del Gobierno en instan-

cias legitimadoras del poder unificado en los partidos. De aquí que algunos postulen la reducción de la trinidad de poderes a una dualidad compuesta, de un lado, de Parlamento y Gobierno (como poderes políticos) y de otro, de la judicatura como poder guardián del orden jurídico. Pero esto nos lleva a tratar de otro problema.

4. Hemos visto que en el modelo de MONTESQUIEU el juez no constituía un verdadero poder, sino que se limitaba a ser la boca de las palabras de la ley. Para entender rectamente el fundamento de esta tesis hay que tener en cuenta que MONTESQUIEU no piensa en jueces juristas —que según él habían sido un instrumento de despotismo en manos del rey— sino en jueces legos. Pero el desarrollo jurídico no ha conducido hacia los jueces legos, sino hacia los jueces letrados. Ahora bien, el juez letrado siempre ha sido más que la boca de la ley, ya que toda ley tiene que ser interpretada y en toda interpretación hay un desarrollo, una complementación de las normas con arreglo al criterio judicial que se hace prácticamente vinculatoria mediante el precedente; a ello se añade que, en materias que no afecten a la libertad, el juez no podrá dejar de fallar so pretexto del silencio de la ley y que, en fin, ha de dar un contenido específico a los preceptos confusos. Ello permite llegar a la conclusión de que si el juez no crea la ley —sino que ha de moverse dentro de los límites de ella— sí crea derecho: derecho subjetivo para las partes y derecho objetivo en forma de jurisprudencia. Pero, con todo, podría afirmarse que si bien el juez era un poder con respecto a los ciudadanos no lo era con respecto a los otros poderes del Estado. Y tal era ciertamente la situación en los países europeos hasta el presente siglo, situación que cambia en la medida que se extiende el sistema de control judicial de la constitucionalidad inaugurado en los Estados Unidos.

Para enfocar debidamente el problema debemos recordar la distinción de MONTESQUIEU entre la facultad de *statuer* y la facultad de *controler*, a la que para nuestro objeto podemos complementar con la distinción entre la acción de ordenación —en el doble sentido de mandar y de crear un orden para cosas y personas— y la acción de conservación o de custodia del orden. La primera implica un *pouvoir activ*, la segunda un

pouvoir de contrôle. Los poderes legislativos y ejecutivo son fundamentalmente poderes activos y ordenadores; el poder judicial es fundamentalmente un poder custodio del derecho no sólo en el aspecto formal, sino también en el material. Hemos dicho fundamentalmente, pues tanto los poderes legislativo como judicial ejercen también acciones de control, a la vez que el judicial ejerce una acción ordenadora con respecto a las partes.

Cuando la custodia del Derecho se extiende a la constitución misma, el poder judicial se convierte frente a los otros en un poder de control, en un poder que limita a los otros poderes, en un poder que decide cuándo se mantiene y cuándo no se mantiene el nivel fundamental del orden, es decir, el orden constitucional en cuyo marco tienen que actuar los demás poderes, y bajo estos supuestos es claro que el incremento del poder judicial lleva consigo el decrecimiento de la libertad de acción de los otros poderes. Les coacciona a adaptar las leyes a la Constitución no sólo desde el punto de vista formal, sino también desde el punto de vista material, función que, por otra parte, sólo puede realizarse con una libertad de interpretación en la que no intervienen únicamente criterios lógicos, sino también axiológicos, sociales e incluso políticos, en el sentido más amplio del concepto, que adaptan el texto de la ley a las nuevas situaciones ambientales, a lo que se añade la fiscalización de la acción administrativa, y la decisión de conflictos entre las instancias estatales superiores.

Actualmente en distintos países y principalmente en la República Federal Alemana se realza la función de la judicatura como uno de los poderes fundamentales del Estado y eficaz custodio del orden constitucional y de los valores jurídicos permanentes. Este realzamiento —en el que probablemente hay mucho de espíritu conservador— se debe fundamentalmente a dos factores:

1. A la crisis del concepto tradicional de ley: la ley era tradicionalmente concebida —e importa poco aquí hasta qué punto tal concepción encerraba mucho de ideología— como una norma general y abstracta, de validez indefinida, despolitizada, inspirada en estrictos valores jurídicos y, en última instancia, en la justicia. Bajo estos supuestos no tenía sentido, según las concepciones constitucionales europeas, una defensa

jurídica frente a la ley. Aunque más adelante trataremos del tema de la crisis del concepto tradicional de ley, diremos por ahora que la mayoría de las leyes de nuestro tiempo no son normaciones generales, sino para un objetivo específico y concreto, e instrumentos de acción política, que aunque puedan ser justas y bien configuradas jurídicamente, ello no obsta para que se las considere en términos generales como resultado de conflictos o componendas de intereses concretos. No hay, pues, ninguna garantía de que la ley tenga en cuenta los intereses generales y los valores jurídicos;

2. A la crisis del Parlamento: antes el Parlamento era considerado como expresión de la voluntad nacional, hoy tiende a ser considerado como campo de acción de las fracciones de los partidos que mediatizan la voluntad nacional, los que, a su vez, están frecuentemente mediatizados por los grupos de intereses y otras presiones extraparlamentarias. A ello se añade que el Parlamento está sometido a una gran carga de trabajo que hace imposible que legisle con la debida corrección y respeto no sólo a los valores, sino también a los criterio jurídicos.

Pero si ello es así —dice BACHOF— (*Jueces y Constitución*, trd. española Madrid, 1963) se “necesita un poder que se preocupe de que, al menos, los valores superiores del Derecho y del orden, que la Constitución ha establecido como fundamentales, permanezcan protegidos” y ese poder sólo puede ser el juez. Y más adelante afirma: “No existe ningún esquema patentado de la división de poderes que pueda funcionar en todas las épocas y bajo los más diversos supuestos sociales. El sentido de la división de poderes es impedir la concentración del poder y con ello un posible abuso del mismo... En el Estado social moderno, el carácter necesario que en general tiene el Estado para el hombre, la casi total dependencia de éste frente al aparato estatal exige correlativamente un control total de ese aparato. Precisamente desde el punto de vista de la división de poderes, la limitación de poder que experimentan el Parlamento y el Gobierno mediante el control judicial se sitúa sólo como una corrección necesaria, como un humilde intento de restablecimiento del equilibrio frente al enorme aumento de poder que el Legislativo y el Ejecutivo han experimentado en las últimas décadas, a causa del creci-

miento de sus funciones y de la desaparición de los antiguos factores de sujeción". En términos parecidos se expresa WERNER WEBER (*Die Teilung der Gewalten als Gegenwartsproblem*, 1959) quien considera que el Legislativo y el Ejecutivo no pueden en realidad distinguirse ni desde el punto de vista de sus funciones, ni desde el punto de vista de los poderes políticos que encarnan, a lo que se añade que en el Estado de bienestar de nuestro tiempo el ciudadano está sometido a las constantes decisiones y manipulaciones de la Administración, quizá ceñidas a la ley, pero no siempre a los principios constitucionales. WEBER considera que, en estas condiciones, sólo el poder judicial puede "ser el custodio del recto uso del aparato de dominación estatal", capaz de neutralizar el uso ilegítimo de los instrumentos a disposición del Legislativo y del Ejecutivo. Podríamos citar otros autores como, por ejemplo, MAX INBODEN (*Gewaltentretung als Grundprobleme*, 1965) para quien sólo el poder judicial puede garantizar en este mundo tecnificado, utilitario y politizado, que "cada función del Estado sea una función jurídica, que todos los poderes fundamentales del Estado sean realizadores del Derecho".

Sin embargo, es obvio que la fórmula alemana no es un artículo de exportación. Para que realmente la judicatura pueda desarrollar el papel que le asignan los autores alemanes es preciso que su independencia respecto a los otros poderes no sea solamente formal, sino también real, es preciso que los jueces constituyan un estamento profesional no sólo competente, sino totalmente al margen de los criterios e intereses políticos.

Todas las anteriores consideraciones que se resumen, de un lado, en la unificación del Parlamento y del Gobierno desde el punto de vista de los poderes políticos que encarnan y, por tanto, en la pérdida de una distinción real entre ellos y, de otro, en la consideración del poder judicial como guardián de los valores jurídicos a los que debe someterse el poderosísimo aparato estatal, es decir, como custodio del recto uso del poder, ha tenido la consecuencia, —mencionada anteriormente— de que para ciertos autores la clásica trinidad de poderes sea transformada en una dualidad compuesta de: i) los poderes políticos de acción y/o de ordenación (Parlamento y Gobierno)

y, (ii) del poder de control jurídico y constitucional encarnado en la judicatura.

5. La división clásica de poderes ha sido complementada con otros criterios. Así WINFRIED STEFFANI (*Gewaltenteilung im demokratisch-pluralistischen Rechtsstaat*, 1962) establece la siguiente clasificación:

A. La división *horizontal* de poderes legislativo, ejecutivo y judicial, que (aunque desde cierta perspectiva puede ser reducida a dos) sigue conservando pleno valor jurídico formal.

B. La división *temporal* constituida por la duración limitada y la rotación en la investidura de los cargos públicos, principio muy importante en nuestro tiempo en el que el Ejecutivo adquiere enormes poderes a la vez que su división respecto al Legislativo queda un tanto desvanecida por la común pertenencia de los portadores de ambos al partido mayoritario. Tal criterio de división temporal (por cierto elevado a principio constitucional por la Constitución venezolana en su artículo 3 al definir al gobierno de la República como 'alternativo' y en el artículo 185 al establecer la no elegibilidad por dos períodos electorales del Presidente de la República) es inherente al sistema democrático y se manifiesta en los plazos limitados de mandato tanto de las Cámaras como del Jefe del Estado, donde éste es elegido, o del Jefe de Gobierno en otros casos. Los plazos deben ser lo suficientemente cortos para que no se extienda en el tiempo la eventual separación de voluntad entre los representantes y los representados, y lo suficientemente largos para mantener la continuidad de la gestión política.

C. La división *vertical* (federativa): mientras que la teoría clásica de la división de poderes se desarrolla en un plano horizontal, este otro principio de división atiende a la verticalidad. El poder o los poderes centrales no ejercen por sí mismos la plenitud del poder, sino que transfieren o reconocen niveles de su ejercicio a ciertas entidades y para una determinada esfera. Desde este punto de vista cabe distinguir en términos generales:

i). Entidades con autonomía de ejecución de leyes dictadas por entidades superiores;

ii). Entidades dotadas de la capacidad de establecer normas jurídicas y de asegurar su ejecución, todo ello dentro de ciertas competencias establecidas por una norma superior pero de las que no puede ser despojada en tanto no se modifique la norma;

iii). Entidades que, además de poseer un amplio margen autonómico, participan en la formación de la voluntad del Estado para lo cual están representadas en una Cámara del Parlamento.

D. División *decisoria*: mientras que las divisiones anteriores tienen un carácter normativo, ésta, en cambio, se refiere a las entidades que intervienen en la praxis en la toma de las decisiones políticas dando a esta expresión su sentido más alto. Desde este punto de vista, junto al Parlamento y el Gobierno —que al fin y al cabo son recipientes de poder a ser ocupados de tiempo en tiempo por determinadas personas— nos encontramos, ante todo, con los partidos y las organizaciones de intereses. Sabemos que si los partidos son disciplinados someten a su control a sus representantes en el Parlamento y eventualmente en el Gobierno, y sabemos también que el Gobierno no puede hacer nada que provoque una justificada indignación de los partidos de oposición, de manera que —en líneas generales— los partidos gobernantes tienen la potestad de ordenar y los de la oposición la potestad de controlar. Sabemos también que las organizaciones de intereses y las grandes empresas tienen una participación en las decisiones estatales sea directamente, sea a través de los partidos, una participación que, en términos generales se desarrolla no tanto mediante la facultad de ordenar cuanto mediante la facultad de controlar o vetar decisiones.

A lo dicho tenemos que añadir, por nuestra parte, que dentro de los criterios de la división decisional del poder tiene también importancia la participación de la tecnoburocracia en decisiones estatales que, jurídicamente hablando, rebasan a sus competencias. Aquí nos encontramos con una división entre dos poderes: de un lado, unos poderes establecidos por la Constitución y las leyes y responsables jurídicamente, es decir, con unos poderes jurídico-políticos y, de otro, con unas autoridades funcionales cuya participación en la decisión no se sustenta

en ninguna norma jurídica, sino en la posesión del saber necesario para la formulación y operacionalización de las decisiones.

E. En resumen, podemos distinguir dos esferas en la estructura de los poderes del Estado:

i) Una, rigurosamente estatal y constituida, de un lado, por aquellas instancias que disponen legítimamente, es decir, por investidura jurídica, de la decisión sobre las acciones y los medios de poder del Estado, y, de otro, por las tecnoburocracias;

ii) Una esfera socio-estatal constituida por aquellos actores (partidos políticos y organizaciones de intereses) que tratan de controlar las acciones del Estado o de orientarlas en un determinado sentido.

II. *La hegemonía del Gobierno*

1. La teoría y la praxis de la división de poderes significó la actualización en su tiempo de la vieja doctrina del gobierno o del *status mixtus* que, con mayor o menor vigor, ha estado siempre presente en la historia de las ideas políticas desde Aristóteles. Pero el hecho de que se imagine al Estado como la articulación de tres o de más poderes o incluso con una estructura francamente poliárquica, no quiere decir, en modo alguno, que cada uno de ellos tenga igual significación y peso específico, sino que, por el contrario, lo cierto es que dentro de cualquier sistema de división o de coordinación de poderes están presentes las relaciones hegemónicas, es decir, el influjo preponderante y decisión de uno o de algunos de ellos sobre los demás. De este modo, se ha podido distinguir entre el Estado legislativo, el Estado gubernamental y el Estado jurisdiccional de acuerdo con la importancia relativa de cada uno de los poderes integrantes. Pues bien, el tipo de Estado preponderante hasta el final de la I Guerra Mundial era el Estado legislativo, es decir, un Estado cuyo centro de gravedad era la legislación —no sometida, salvo en los Estados Unidos a revisión judicial— y cuyo poder hegemónico era el Parlamento al que de un modo o de otro había de someterse el Gobierno. La vigencia de este tipo de Estado se debía a una serie de factores, entre los cuales merece la pena destacar los siguientes:

A. La función del Estado se limitaba a garantizar la seguridad y la certeza jurídica dejando el mayor ámbito posible a la libertad individual o, dicho de otro modo, se limitaba a crear las condiciones ambientales para el desarrollo de la sociedad tanto en el aspecto económico como en otros aspectos, creaba mediante la ley un orden para los acontecimientos sociales, pero no intervenía más que subsidiariamente en tales acontecimientos, pues la sociedad era imaginada como un sistema fundamentalmente autorregulado, que producía por sí misma el mejor de los órdenes posibles, sobre el que, por tanto, no había que intervenir o solamente había que intervenir un grado mínimo para suprimir una perturbación ocasional, del mismo modo que de tiempo en tiempo se regula un reloj para que siga marcando por su propio mecanismo.

B. Esta limitación de la función del Estado iba acorde con los intereses de la clase política dominante, es decir, de la burguesía (única que hasta el último tercio del siglo pasado tiene acceso al Parlamento), ya que esta clase necesitaba para su despliegue histórico, de un lado, de un área libre para su acción y, de otro, de una certeza en los datos y situaciones con los que había de operar, lo que implicaba la exclusión de toda posible intervención imprevista del Estado. Por consiguiente, el poder ejecutivo debía moverse estrictamente dentro de los límites de la ley aprobada por el Parlamento, a lo que sirve el principio de "la reserva legal" según el cual toda intervención en la libertad o en la propiedad sólo podía tener lugar en virtud de una ley formal.

C. Toda época y toda modalidad estatal se basa sobre uno o unos principios de legitimidad: el carisma, la gracia de Dios, la tradición, los principios objetivos del socialismo, etc. Pero el principio de legitimidad típico del Estado liberal era la legalidad, hasta tal punto que legitimidad y legalidad llegan a ser términos idénticos. Con arreglo a este principio de legitimidad no se obedece a los hombres y ni siquiera a las autoridades, sino a las leyes, a un cosmos de normas abstractas, pues hasta las mismas autoridades han de moverse dentro de los límites de una competencia definida por las leyes.

D. La preeminencia de la ley y del Parlamento estaban indisolublemente unidas a la creencia de que la ley no era

tanto *voluntas* cuanto *ratio*, era expresión de la razón a la que se accedía mediante un proceso dialéctico basado en el principio de que "de la discusión sale la luz", de que de la libre contraposición de opiniones inspiradas en el interés nacional surge la verdad y de la libre concurrencia de criterios la armonía. Así, pues, el mismo principio de la libre competencia que regía la vida económica, regía también la formación de la voluntad estatal.

E. El Parlamento podía cumplir sus funciones dentro de amplios límites de eficacia, ya que la legislación era relativamente escasa, se refería a materias generales y apenas exigía conocimiento técnico si hace abstracción de la técnica jurídica, en general bien conocida por los parlamentarios, ya que en su mayor parte eran juristas. Bajo tales condiciones, el Parlamento disponía de tiempo y estaba en condiciones de llevar a cabo sus tareas con la debida eficacia, de lo que son prueba patente los grandes códigos elaborados en esa época.

2. Tales eran, pues, las condiciones de vigencia del "Estado legislativo". Hoy, en cambio, no podemos afirmar que tal tipo de Estado sea el predominante, sino que estamos, más bien, ante el Estado gubernamental o administrativo cuyo centro de gravedad ya no es el Parlamento, sino el Gobierno y sus equipos tecnoburocráticos. Esto es tan obvio que apenas parece necesario demostrarlo, sino simplemente mencionarlo. Sin embargo, ello no nos exime de ocuparnos de las razones que han conducido a tal situación:

A. Hoy el Estado no puede limitarse a crear las condiciones ambientales para el desarrollo de una sociedad nacional a la que se suponía capaz de autorregulación, pues la experiencia de los años posteriores a la I Guerra Mundial —con sus crisis económicas, su paro obrero, su lucha de clases radicalizada y de ámbito global, sus tensiones políticas, etc.— ha mostrado que la sociedad es incapaz de autorregulación, ha mostrado, por el contrario, que necesita ser regulada constantemente y no sólo subsidiaria o accidentalmente por el Estado. El Estado, pues, no puede limitarse a crear, a través de la ley, un orden para el libre curso de los acontecimientos, sino que ha de intervenir constantemente en ellos, con la consecuencia de que junto al regulador global constituido por

la ley general, es decir, junto al regulador jurídico-formal, el Estado ha de emplear los reguladores gubernamentales y administrativos haciendo uso de lo que, en sentido muy amplio, puede llamarse la potestad discrecional; los reguladores sociales destinados a garantizar la paz social mediante la reducción de los conflictos al ámbito de una industria o de una empresa sin que se extiendan a toda la sociedad nacional o mediante el desarrollo de los servicios sociales y, en fin, los reguladores económicos en forma de incentivos, subsidios, paso al sector público de industrias de punta, políticas anticíclicas, etc.

B. Esta ampliación de las funciones del Estado se ha debido, como antes he dicho, a la incapacidad de la sociedad para regularse por sí misma, pero se ha debido también a otros factores y, ante todo, al paso de los estratos obreros y medios a clases políticas activas, estratos que tienen en principio una actitud frente a la intervención del Estado radicalmente contraria a la que era normal en la burguesía tradicional, es decir, que mientras que la inhibición del Estado era condición para el logro de los objetivos de ésta, en cambio, la intervención del Estado ha sido y es condición para la consecución de sus objetivos vitales por parte de los estratos económicamente débiles. Es el Estado quien puso límite a la jornada del trabajo, es el Estado quien obliga a las empresas a mantener condiciones de seguridad laboral, es el Estado quien fija el salario mínimo, es el Estado quien obliga a conceder y pagar vacaciones, es el Estado quien garantiza la jubilación obrera, es el Estado quien asume los servicios sociales, etc. Por lo demás, actualmente no sólo son las clases obreras y medias las que exigen la intervención estatal, sino también las clases capitalistas para las cuales es vital que —por ejemplo— el Estado asuma una buena parte de los gastos de Investigación y Desarrollo, sin el que no hay innovación industrial, que tome a su cargo las grandes obras de infraestructura, que ayude a través del sector público al sector privado, etc.

C. En relación con estos temas quiero referirme a dos conceptos elaborados por FORSTHOF: la "procura existencial" (*Daseinsvorsorge*) y el "Estado de prestaciones". El primer concepto, parte de la constatación de que el hombre de hoy tiene más posibilidades vitales que nunca, dispone de más

bienes materiales y culturales que en cualquier tiempo, pero en cambio señorea cada vez menos tales posibilidades, sino que, por el contrario esta satisfacción creciente de necesidades lo es a costa de estar en constante dependencia de sistemas sobre los que no tiene, ni puede tener el menor control: sistemas de construcción de viviendas a precios asequibles, sistemas médicos y de hospitalización, sistemas de tráfico y de comunicaciones, sistemas educacionales, etc. Ello, según FORSTHOF, ha creado una función típica del Estado de nuestro tiempo: la función de la "procura existencial" o de la "asistencia vital"; es decir, la función de cuidar de las condiciones de existencia en una sociedad ante cuya complejidad el ser humano se encuentra desamparado. Contrapunto de esta procura existencial es que el Estado de nuestro tiempo sea siempre, según FORSTHOF, un "Estado de prestaciones", es decir, un Estado productor de servicios para la satisfacción de necesidades, no un Estado que se limita a dar leyes.

D. Hemos visto como el Estado legislativo —caracterizado por la hegemonía del Parlamento— se basaba o, al menos, era coherente con la identificación de la legitimidad con la legalidad. No seré yo quien diga que la legalidad y la democracia hayan dejado de ser o deban dejar de ser principios de legitimidad. Pero las cosas tienen su lógica, y si el Estado de nuestro tiempo es un Estado administrador, un Estado de prestaciones y, en resumen, un Estado *manager*, está en la lógica de las cosas que la eficacia de la gestión pase a constituir uno de los principios de legitimidad que, en ocasiones, se anteponga a los otros y que el principio de la legalidad tienda a subordinarse al de la eficacia, tendencia en modo alguno deseable, pero no por eso menos presente y que, como hemos visto anteriormente, ha conducido al realce del poder judicial como único medio para neutralizarla.

E. Yo creo que todos estamos de acuerdo, en principio, en que de la discusión sale la luz, pero este acuerdo de principio necesita ser matizado. En primer término, de la discusión ¿entre quién? Y en este sentido existen fuertes dudas en que el Parlamento esté en condiciones de discutir muchos problemas que exige el Estado de nuestro tiempo y que requieren altos y complejos conocimientos técnicos. En segundo término, para que de la discusión salga la luz hay que tener la clara

intención de que, en efecto, se haga la luz, lo cual puede ser dudoso cuando se radicalizan las diferencias entre los partidos y se atiende más a mantener las propias posiciones que a buscar una co-incidencia con los criterios de los demás, o cuando la discusión está condicionada a la afirmación de unos intereses concretos frente a otros no menos concretos.

3. Recapitulando y complementando lo dicho hasta ahora podemos llegar a la conclusión siguiente:

A. De que en un Estado interventor en los acontecimientos, en un Estado activo, en un Estado de prestaciones, etc., la hegemonía tiene que emigrar forzosamente desde el Parlamento al Gobierno, y ello por las siguientes razones:

i) En primer lugar, por una razón ya expresada por MONTESQUIEU, a saber, porque *agir* es cuestión de uno solo: sólo el Gobierno está en condiciones de garantizar la unidad y la prontitud de la decisión, sólo él dispone de los elementos técnicos y sólo su acción es compatible con la discreción que exigen ciertas medidas para ser eficaces. Pero, además, la complejidad de la gestión estatal hace necesaria la unidad de dirección, que no puede estar en el Parlamento, sino en el Gobierno y, aun dentro de éste, en una persona que, según los casos, puede ser el *Jefe del Estado* o el *Presidente del Consejo de Ministros*. En este sentido merece la pena recordar que DUVERGER ha publicado un libro hace un par de años con el expresivo, aunque exagerado título de *La Monarchie Republicaine ou comment les democraties se donnent des rois*: "llamamos monarquías republicanas —dice— los solos regímenes donde el hombre que concentra en sus manos la autoridad gubernamental la recibe y la pierde por procedimientos realmente democráticos, es decir, por elecciones libres y competitivas" tal es, con distinción de matices, "la forma contemporánea que toma la república en los países más avanzados económicamente y con mayor antigüedad democrática". Dejemos a DUVERGER la responsabilidad de estas afirmaciones un tanto publicitarias y prosigamos.

ii) En segundo lugar, se acentúa la hegemonía del Gobierno en razón de que un Estado de prestaciones tiene que disponer de las adecuadas estructuras para llevarlas a cabo:

sistemas de servicios sociales, sistema empresarial del sector público, sistema informativo y de gestión o fiscalización de los medios de comunicación de masas, etc., y todas estas estructuras tienen forzosamente que depender del Ejecutivo, sea con una u otra modalidad. Así, pues, puede afirmarse en términos generales que la expansión de las funciones estatales ha tenido como consecuencia el aumento de la cuota del poder del Gobierno dentro del sistema de poderes estatales.

B. Pero el Gobierno no sólo ha tomado para sí la mayoría de las potestades adheridas al ejercicio de las nuevas funciones estatales, sino que ha penetrado en las funciones tradicionales del Parlamento y, concretamente, en la función legislativa.

Como es sabido, en el Estado legislativo únicamente el Parlamento tenía la facultad de legislar mientras que al Gobierno sólo le correspondía (y no en todos los países) la reglamentación de la ley, es decir, el establecimiento de normas de ejecución que, naturalmente, no podían traspasar los límites contenidos en la ley. Sin embargo, las necesidades planteadas desde la I Guerra Mundial condujeron i) a la aceptación de que el Gobierno pudiera legislar en caso de necesidad y de urgencia, bien que limitando esta potestad a término y condición y ii) al desarrollo de la práctica de las delegaciones o autorizaciones legislativas por parte del Parlamento y mediante las cuales el Gobierno puede legislar por decreto-ley, señalando el Parlamento los objetivos y otras condiciones para el ejercicio de tal potestad delegada. Tratemos de resumir las razones que dadas para comprender o justificar esta asunción de funciones legislativas por parte del Gobierno:

i) Nuestra época de acentuado carácter dinámico exige en muchas ocasiones una legislación igualmente dinámica, una "legislación motorizada", para emplear la expresión con que CARL SCHMITT designa a los decretos leyes; exige una legislación flexible que pueda adaptarse a los cambios de los acontecimientos regulados; exige oportunidad: una medida si se toma hoy puede ser eficaz, pero deja de serlo si se toma dentro de ocho días, etc., todo lo cual exige lo que se ha llamado "procedimientos simplificados de legislación".

ii) Además —se dice— el Gobierno condensa la responsabilidad, mientras que el Parlamento la diluye. A quien el

pueblo hace principalmente responsable de los aciertos o de los desaciertos no es al Parlamento, sino al Gobierno. El Parlamento elude tomar medidas impopulares, pero necesarias; es posible que el Gobierno tampoco le agrade, pero la coerción de las cosas le obliga a tomarlas;

iii) La congestión de que frecuentemente adolece el Parlamento crea inseguridad jurídica, dejan de regularse materias que debieran estar reguladas y, siendo así las cosas, ha de acudir a los métodos legislativos simplificados;

iv) La pretensión del Parlamento de ejercer el monopolio legislativo le distrae de una de sus funciones primordiales, es decir, de la crítica y fiscalización del Gobierno.

Como consecuencia de todo ello, las constituciones posteriores a la II Guerra Mundial han instituido y, en todo caso, la *praxis* constitucional ha reconocido, de uno u otro modo, la práctica de la legislación por vía de decretos leyes previa autorización del Parlamento, lo que convierte de hecho al Gobierno en una entidad con potestad legislativa. El caso límite es Francia donde la Constitución define las materias a ser reguladas mediante ley por el Parlamento, dejando las restantes al Gobierno, aparte de otros procedimientos como la aprobación en bloque, es decir, sin discusión detallada y sin admitir otras enmiendas que las propuestas o aceptadas por el Gobierno.

Pero no es solamente por las vías mencionadas por donde se acrece la potestad legislativa del Gobierno, sino también por otras cuya exposición nos lleva a decir unas palabras sobre la crisis del concepto tradicional de ley.

III. LA DIVERSIFICACION DE LAS FORMAS DE LEY

Por ley se ha entendido tradicionalmente una norma o conjunto de normas imperativas de formulación abstracta y general, válida para un número indefinido de casos y cuya función era crear un orden para la acción, pero sin que fuera ella misma instrumento de acción. Tales eran los rasgos que constituían el concepto material de ley, que se convertía en formal al ser aprobada por el Parlamento. Ciertamente que había

algunas leyes que escapaban a este concepto, como la ley del presupuesto y las llamadas leyes especiales. Pero lo que antes era excepcional hoy se ha convertido en normal, y las leyes abstractas, generales de validez indefinida y rigurosamente imperativas se han convertido en una clase de leyes junto a otras. O dicho de otro modo, junto a ellas nos encontramos, entre otras, con las siguientes:

— Las leyes medidas, es decir, leyes que no son *constitutio*, sino *actio*, que no crean o constituyen un orden para la acción, sino que son ellas mismas instrumentos de acción, que no se establecen para una generalidad de casos, sino para un objetivo concreto, planteado por una situación concreta y que una vez superada la situación que las provoca dejan de tener vigencia para convertirse en “curiosidades jurídicas” (FORSTHOF).

— Leyes cuadro, es decir, leyes que se limitan a fijar los principios generales y que transfieren al Gobierno la especificación de las normas por vía de decreto.

— Leyes de orientación, destinadas a la regulación de grandes áreas o esferas sobre las que enuncian las directivas generales, pero dejando al Gobierno o a las corporaciones públicas la oportunidad de una u otra especificación.

— Leyes del plan —donde el Plan de la nación es aprobado por el Parlamento (lo que no es el caso de Venezuela): Se trata de unas curiosas y contradictorias leyes en más de un aspecto: Se pretende lograr algo mediante la acción del sector privado, pero sus disposiciones no tienen, en este respecto, carácter imperativo, sino indicativo; son leyes que una vez puestas en marcha la coerción objetiva de las cosas impide que sean anuladas en su totalidad por el mismo Parlamento, pues de hacerlo así —y partiendo del supuesto de que el Plan se ejecute verdaderamente— se produciría el caos; son vinculatorias para el sector público, pero en realidad su imperatividad es muy relativa, ya que normalmente y en una buena parte pueden ser parcialmente modificadas por las autoridades gubernamentales y administrativas según lo aconsejen las situaciones creadas durante el proceso de ejecución y sin que los perjudicados por tales rectificaciones tengan unos recursos claros contra los perjuicios causados por la decisión de la Administración. Una ley, en fin, en cuya racionalidad no puede penetrar el Parlamento, ya que lo que pudiéramos llamar su

parte dispositiva es la conclusión lógica de un procesamiento de información, de una detección de pronósticos, de una formulación y reformulación de modelos, etc., cuyo enjuiciamiento cae más allá de las posibilidades de los representantes del pueblo, quienes podrán ciertamente discutir los objetivos y las líneas generales del Plan, pero no si el Plan operacionaliza realmente tales objetivos y responde a lo que se proclama como sus líneas generales.

* * *

Tales son, pues, algunos de los problemas planteados a la Teoría Constitucional en nuestra época de la sociedad post-industrial.

**NUESTRO ORDENAMIENTO LEGAL SOBRE CAPITAL
AUTORIZADO, CAPITAL SUSCRITO Y CAPITAL PAGA-
DO EN LAS COMPAÑÍAS ANONIMAS FRENTE A LAS
NORMAS DE CONTABILIDAD QUE SE LES ESTAN
APLICANDO**

Carlos Mendoza Goiticoa

Entre las innovaciones introducidas por la Ley de Mercado de Capitales, se destaca la sociedad anónima de capital autorizado, por primera vez incluida en nuestra legislación, la cual ha sido ampliamente utilizada desde hace varios años en los Estados Unidos de Norteamérica.

Las características de este tipo de la sociedad anónima constan en Capítulo II del Título III de la citada Ley.

El art. 52 las define como aquellas sociedades anónimas cuyo capital suscrito puede ser inferior al capital autorizado; en ellas la asamblea autoriza a los administradores para que éstos aumenten el capital suscrito en las cuantías y en las oportunidades que ellos decidan, sin necesidad de nuevas asambleas, emitiendo al efecto nuevas acciones hasta concurrencia de las respectivas suscripciones de capital.

Establece dicho artículo la siguiente peculiaridad:

“En estas sociedades el monto del capital autorizado que no haya sido suscrito no podrá ser superior al capital pagado, el cual no será menor, a su vez, de la suma que fije la Comisión Nacional de Valores en atención a las condiciones del mercado”.

La definición que precede la completan los artículos siguientes: El 54, en cuanto ordena que deberán incluir en la denominación social la mención “Sociedad Anónima de Capital Autorizado”, además deberán indicar en sus anuncios y publicaciones “el monto del capital autorizado, del capital suscrito y del capital pagado”.

A su vez el art. 57 establece que "la cuota inicial del pago de la suscripción no podrá ser inferior al 10% del monto suscrito".

Por último, el art. 59 precisa el concepto que le corresponde a capital autorizado, al declarar que "no podrá estar representado por acciones, ni contabilizado en el balance general hasta que la emisión sea suscrita".

De las citas legales que preceden se concluye que la expresión capital autorizado implica una mera norma de procedimiento, la cual proporciona ciertas facilidades para la constitución de una compañía anónima. En efecto, los promotores al incluir la palabra "autorizado" en la denominación de la sociedad indican el capital que se requerirá con el transcurso del tiempo para realizar el objeto de la compañía anónima.

La disposición que autoriza que el capital suscrito puede ser inferior al autorizado, y que exige el pago de no menos del 10% de la suscripción, constituye una excepción a la contenida en el art. 249 del Código de Comercio el cual exige, como requisito indispensable para la constitución de la sociedad anónima, que esté suscrita la totalidad del capital y enterado en caja el 20% por lo menos.

Además, al permitir que los aumentos del capital sean acordados por los administradores, se eliminan las pautas que han de cumplir las asambleas que conozcan del aumento del capital social ordenadas en los artículos 280, 281 y 282 del Código de Comercio.

Salvo las excepciones mencionadas, la sociedad anónima de capital autorizado queda sometida a todas las disposiciones que, a tenor del Código de Comercio, regulan el funcionamiento de la sociedad anónima así ordenado por el art. 154 de la citada Ley de Mercado de Capitales.

A los fines que nos interesan hemos de destacar los distintos aspectos de la suscripción del capital social en las sociedades de capital autorizado.

La norma especial y específica es la contenida en el art. 59 antes citado, el cual ordena: que el capital autorizado no podrá contabilizarse en el Balance General, ni podrá estar represen-

tado en acciones, hasta que la emisión sea suscrita. Lo dispuesto concuerda con el art. 52, en cuanto éste ordena que por los aumentos del capital suscrito se emitirán nuevas acciones.

Por otra parte, le atribuye a la Comisión Nacional de Valores la facultad para fijarle la cantidad mínima de capital suscrito con que debe constituirse la sociedad anónima de capital autorizado, y consecuentemente queda determinado el quantum del capital pagado por cuanto éste no puede ser inferior al 10% del suscrito.

Se concluye por tanto que el capital suscrito es un elemento del balance, tanto en la parte pagada, como en la pendiente de pago y uno y otro se expresan en las acciones que se emiten en cada oportunidad en que sea suscrita parte del capital autorizado y hasta concurrencia de la respectiva suscripción.

Sin embargo, entre las normas de contabilidad se encuentran las siguientes: Se ordena restar del capital social, es decir, del suscrito, la cuota no pagada de capital, razonándolo así:

“La cuota no pagada del capital debe mantenerse como una deducción hasta tanto ingrese efectivamente. No basta que el apoyo haya sido ordenado por la Junta Directiva, ni se considera como pago el cargo en cuenta, a menos que fuese realizado contra un saldo acreedor, ni su conversión total, o parcial, por la obligación documentada...”.

La norma antes copiada amerita cuidadoso estudio por cuanto ella colide con lo dispuesto en el ya varias veces citado art. 57 de la Ley de Mercado de Capitales; y además, con el régimen de la sociedad anónima contenido en el Título VII del Libro Primero del Código de Comercio.

En efecto, si el art. 57 prohíbe contabilizar el capital autorizado hasta tanto “la emisión sea suscrita” está con ello ordenando la contabilización del capital suscrito en su totalidad, es decir, la porción pagada y la pendiente de pago.

La otra norma de contabilidad dispone que la cuenta de Capital se descomponga en: suscrito... y Deudores por cuotas no pagadas quedando el capital social limitado al pagado.

Como consecuencia del sistema adoptado, se incluye la parte de capital pendiente de pago en el Pasivo en cuentas deudoras contingentes y al efecto se expresa:

“Sirve para registrar la contingencia derivada de la obligación, que como accionista tiene el Banco por la cuota no pagada de las acciones que ha suscrito en otras empresas”.

Como consecuencia de dichas normas se indica en el activo el valor íntegro de las acciones que de otras empresas posee la compañía y a dicho valor se le resta la parte no pagada de dichas acciones y es el residuo que queda como activo. Es de observar que en la contabilidad se equipara un pasivo real, pagadero a plazo, a la amortización de los activos fijos de los cuales se resta lo amortizado, quedando reducido dicho activo a la diferencia entre su valor de costo y el monto de la amortización. Por tanto, contablemente se le da un mismo tratamiento a una deuda que a una reserva.

La Superintendencia General de Bancos incluye la acreencia por la porción no pagada de las acciones suscritas, entre las obligaciones contingentes, que según el Diccionario de la Lengua Castellana “es lo que puede suceder o no suceder”. Ese mismo concepto de obligación contingente, corresponde a la afirmación que hace la Comisión Nacional de Valores en estos términos: “la cuota no pagada del capital debe mantenerse como una deducción hasta tanto ingrese efectivamente”.

Tales expresiones corresponden a las obligaciones condicionales que a tenor del art. 1.197 del Código Civil son aquellas cuya existencia depende de un acontecimiento futuro e incierto. En este caso la obligación condicional es suspensiva, definida por el art. 1.198 del mismo Código así: “Es suspensiva la condición que hace depender la obligación de un acontecimiento futuro e incierto”.

En otras palabras, la obligación condicional suspensiva no existe, no nace, sino cuando ocurra el acontecimiento futuro e incierto, específicamente determinado por las partes, al celebrar la convención.

Mas, semejante modalidad es contraria al principio que es característica fundamental de la sociedad anónima, principio

consagrado en el ordinal 3º del art. 201 del Código de Comercio en estos términos:

“La Compañía anónima en la cual las obligaciones sociales están garantizadas por un capital determinado y en la que los socios no están obligados sino por el monto de su acción”.

A ese principio corresponde toda la estructura de la sociedad anónima.

El principio fundamental antes mencionado lo comenta el autor JOAQUÍN GARRIGUEZ en estos términos:

“Puesto que el patrimonio social, y no los socios, es el único responsable frente a los acreedores, recibe por este hecho una disciplina férrea, que obligue a los socios a la efectiva aportación e impida la disminución del fondo social en perjuicio de los acreedores. (Principio de la estabilidad del capital social)”. Tomo I, Volumen 1º, pág. 403. Tratado de Derecho Mercantil. Ed. 1947.

Por su parte el autor FRANCISCO MESSINEO, al estudiar la posición del socio de la sociedad por acción, se expresa así:

“...el socio cuando haya desembolsado la parte de capital suscrito, ha cumplido toda su obligación frente a la sociedad (frente a terceros acreedores de la sociedad, no tiene obligación o responsabilidad alguna); pero si no desembolsa la parte de capital suscrito responde frente a la sociedad ilimitadamente (o sea, con su patrimonio entero)”. (Tomo IV, página 53. Derecho Civil y Comercial).

Para alcanzar esa estabilidad del capital social, el Legislador coordina tanto los elementos subjetivos como los objetivos necesarios a tal fin. En efecto, ordena que el documento constitutivo y los estatutos de la compañía anónima expresen: el importe del capital social y el del capital pagado, el nombre, apellido y domicilio de los socios, el valor nominal de las acciones y el vencimiento e importe de las entregas que los socios deben realizar (ords. 3º y 4º del art. 213 del Código de Comercio). Queda por tanto determinado el quantum de las entregas y las oportunidades en que los accionistas deban aportarlas.

El ordenamiento mencionado reitera que la acción consiste en una obligación a término, cuya naturaleza la precisa el art. 1.211 del Código Civil así:

“El término estipulado en las obligaciones difiere de la condición en que no suspende la obligación y sólo fija el momento de la ejecución o de la extinción de la misma”.

La férrea disciplina la impone nuestro Código de Comercio en la solidaridad que establece en su art. 294 respecto a las acciones suscritas que no estén íntegramente pagadas: “El suscriptor y sus cesionarios sucesivos son responsables del monto total de dichas acciones”.

A la vez completa con el art. 295 según el cual:

“En el caso de la falta de pago de cuotas debidas por acciones suscritas, la sociedad puede hacer vender los certificados por cuenta del accionista, por medio de un corredor o en pública almoneda, sin perjuicio del derecho que tiene el suscriptor y el cesionario para el pago de la suscripción. El adjudicatario de la acción se subroga en todos los derechos y obligaciones del accionista, quedando éste subsidiariamente responsable del cumplimiento de dichas obligaciones. Si puesta en venta la acción no hubiere oferta, la compañía puede anularla aprovechándose de los pagos hechos a cuenta de ella”.

Mal puede concebirse que pueda eliminarse de un balance general una acreencia solidaria y dotada por demás de eficientes sistemas para hacerla efectiva, tan pronto como el accionista incurra en mora, ya sea por el vencimiento del plazo fijado en el texto de la propia acción, o por el requerimiento de pago que le hicieren los administradores (art. 1.269 del Código Civil).

Otro factor de la mayor importancia en la materia que nos ocupa estriba en que la acción de la compañía anónima constituye un título-valor, del cual dice RIPERT que es la segunda invención, casi tan maravillosa como la de las sociedades por acciones. “Aspects juridiques du capitalisme moderne” (pág. 142).

Su condición de título valor se origina en el art. 239 del Código de Comercio el cual ordena lo que debe contener el texto de la acción con lo cual queda establecida la conexión entre el documento y el derecho. La doctrina la incluye entre los títulos “jurídicos-personales”, o sea, aquellos que incorporan,

no sólo un derecho de crédito, sino también la cualidad de miembro de la sociedad.

La acción nominativa de la sociedad por acciones corresponde a los Títulos Valores que la doctrina clasifica como relativos o incompletos por cuanto la cesión o traspaso de la acción nominativa está sujeto a su inscripción en el Libro de Accionistas de la compañía emitente. (Art. 296 del Código de Comercio).

A la vez, le permite a su poseedor participar en las asambleas, como también percibir el dividendo y aun la cuota de liquidación con la sola tenencia del título. Según las palabras de MESSINEO: "El título no sólo prueba el derecho sino que lo lleva consigo".

Cabe destacar que la acción armoniza con todo cuanto hemos analizado por cuanto ella expresa tanto el lado pasivo: la obligación del suscriptor, como el activo: derechos del tenedor.

La acción de la compañía anónima como tal título-valor está destinada a la circulación constituyendo la representación genuina de todos los derechos y obligaciones que integran la estructura de la sociedad anónima.

En consecuencia, y conforme lo dispuesto en el art. 1.140 del Código Civil en nada se menoscaba, ni se altera la naturaleza jurídica de la acción, por el hecho de que no se la contabilice como instrumento representativo de derechos y de obligaciones.

La compañía emitente siempre tendrá el derecho de exigirle a sus accionistas el aporte de las cuotas pendientes de pago. Por su parte, el accionista siempre será deudor de las cuotas no pagadas y como tal expuesto a las acciones consagradas en el art. 295 antes comentado.

La acreencia que tiene la sociedad a cargo de sus accionistas por la cuota no pagada del capital, responde con los otros elementos del activo social de las deudas de la sociedad.

Por tanto, los acreedores de la sociedad anónima pueden obtener embargo de dichas acreencias, en resguardo del crédito cuyo pago hayan demandado.

Con el mismo objeto de resguardar sus intereses dichos, los acreedores pueden también ejercer la acción subrogatoria u oblicua, consagrada en el art. 1.278 de nuestro Código Civil, siempre que concurren las circunstancias requeridas para el ejercicio de dicha acción, materia ésta que ha sido ampliamente comentada por la doctrina.

El autor, antes citado, FRANCISCO MESSINEO, al enumerar los casos en los cuales procede la acción subrogatoria, incluye el siguiente:

“h) El acreedor de una sociedad comercial podrá hacer valer sus derechos, que los órganos de la sociedad descuiden de ejercitar frente a los terceros y también frente a los socios incumplientes (ejemplo, reclamación de las cuotas debidas a la sociedad). (Pág. 150, Tomo VI).

Conviene precisar que para ejercer la subrogatoria, no es necesaria la previa excusión del deudor; que dicha acción no debe considerársela como un privilegio, y por ello todos los demás acreedores podrán concurrir junto con aquel que la hubiere ejercido en virtud de que los bienes del deudor son prenda común de sus acreedores, a tenor del art. 1.864 del Código Civil; que además, el resultado favorable de la acción enriquece el patrimonio del deudor con el consiguiente beneficio para los acreedores; que en realidad el acreedor lo que hace es ejercer una acción que le corresponde a su deudor y que en el caso a que nos referimos consiste en la acreencia de la compañía a cargo de sus accionistas por las cuotas pendientes de pago de las acciones suscritas.

Además, el prenombrado autor expresa:

“Atendida la amplitud de la fórmula de la ley, se comprende que las posibilidades de aplicación de la acción subrogatoria sean menores. La acción subrogatoria es remedio general del que puede valerse el acreedor en todos aquellos casos en que su deudor, por incuria o por dolo, prive a sí mismo y, de reflejo, al acreedor, de beneficios patrimoniales que adquiriría para sí (y, en definitiva, para su acreedor) si ejercitase el derecho o la acción. Por consiguiente, además de las específicas aplicaciones de ella que hace la ley, la misma es un remedio del que el acreedor puede valerse cuando concurren los presupuestos de ella. Esto explica que la propia ley haga aplicaciones expresas o implícitas de la misma”.

"No deben engañar los términos "acreedor" y "deudor" usados por la ley. Se los debe entender en su máxima amplitud; o sea, comprendiendo la posición de aquel que tiene derecho y —respectivamente— la posición de aquel que debe una prestación de cualquier género". (Pág. 149, Tomo VI).

Por su parte, los autores franceses C. HOUPRIN y H. BOSVIEUX, en su obra "Traité General Teorique et Pratique des sociétés Civiles Commerciales et des Association" hace el comentario respecto a la procedencia de la acción oblicua en el caso que estudiamos:

"Acción ejercida por los acreedores sociales. La acción social podrá ser ejercida contra la sociedad por los acreedores, ejerciendo la oblicua del art. 1.166 del Código Civil (concordante con el art. 1.287 del Código Civil venezolano) y en nombre de la deudora. Mas los acreedores no tendrían en este caso más derechos de los que la sociedad a la cual ellos se sustentan. Por consiguiente, cualquier ratificación, renuncia, o transacción que hubiere convenido la sociedad, le sería oponible, lo mismo que toda excepción que pudiera constituir un obstáculo para la misma sociedad.

"Este derecho de los acreedores no existe sino cuando la sociedad esté in bonis, porque en caso de quiebra, la acción social pertenece exclusivamente al síndico, representante de la masa de acreedores". (Pág. 498, Tomo II).

Cuanto dejamos expuesto, deja fuera de toda duda que las disposiciones legales antes referidas tienen plena vigencia y no sufren menoscabo alguno por el mero hecho de que los balances a los cuales nos hemos referido no se ajusten a las disposiciones legales que rigen lo pertinente al capital social. Igualmente resultan inocuos los razonamientos con los cuales se pretende explicar las omisiones ya mencionadas.

Sin embargo, consideramos procedente, para mayor claridad, referirnos a la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito la cual incluye el capital pagado entre los elementos reguladores de las operaciones de los distintos tipos de bancos y demás institutos de crédito.

En efecto, la citada Ley fija el minimum de capital pagado que deben tener los bancos atendiendo para ello, al tipo o clase del banco y al lugar de la República escogido como

asiento principal. También utiliza el capital pagado y las reservas de capital para fijar el límite de endeudamiento de las respectivas entidades. Los límites son: bancos comerciales hasta veinte veces su capital pagado y reservas (art. 32); bancos hipotecarios tener en cédulas en circulación no más de veinte veces capital pagado y reservas (art. 61); sociedades financieras tener obligaciones directas totales por una suma mayor de veinte veces su capital pagado y reservas (art. 76); sociedades de capitalización mantener un pasivo exigible mayor de veinte veces el importe de su capital pagado y reservas (art. 93).

El régimen de control establecido por la citada Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito, ocurre a otros elementos además de la relación capital pagado y reservas. Todo ello se explica y se justifica porque los bancos reciben dinero del público y porque tienen capacidad para crear moneda, denominada "moneda fiduciaria" o "cuasi-moneda". A la vez intervienen en el mercado monetario y ponen en circulación "títulos-valores".

El uso atribuido al capital pagado como instrumento o medio de control es en un todo extraño y por demás independiente de la naturaleza jurídica y del régimen legal del capital social de las sociedades anónimas. Por tanto, el capital suscrito pendiente de pago constituye una acreencia de la sociedad anónima para con sus accionistas y para éstos constituye un pasivo el cual están obligados a pagar.

Sobre la materia objeto de este estudio la doctrina en general reconoce que las sociedades por acciones deben llevar al activo del balance los créditos a cargo de los accionistas por cuotas no pagadas del capital suscrito, como también que debe indicarse en el pasivo el monto íntegro del capital.

En apoyo de lo antes expuesto citamos en seguida a varios autores, como también legislaciones que establecen como regla legal expresa, que en el Pasivo del Balance de sociedades anónimas debe aparecer el capital social en su totalidad, es decir, tanto el pagado, como el suscrito pendiente de pago y en el activo la acreencia de la compañía a cargo de sus accionistas por la cuota del capital pendiente de pago.

ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA

Iniciamos estas citas con la contenida en la obra "The Business Corporation". Autores: EDWARD S. MEAD, DAVID B. JEREMIAH, WILLIAM E. WARRINTON, en razón de que entre nosotros se han generalizado los sistemas contables utilizados en dicho país.

En el Capítulo 12 "Métodos y pagos de acciones", los autores citados hacen los siguientes comentarios:

Las acciones, desde el punto de vista de la forma de pago se dividen: en acciones totalmente pagadas y acciones parcialmente pagadas, estas últimas son pagadas cuando los administradores así lo exijan a los accionistas. El certificado de las acciones se emite cuando se hace el primer pago. Cuando se trata de acciones totalmente pagadas, los certificados se emiten después de que la totalidad de la suscripción ha sido pagada. Un caso típico de acciones suscritas parcialmente pagadas sería el siguiente: en un total de acciones por \$ 10.000, con valor par de \$ 100, \$ 1.000 deben ser pagados de contado y los \$ 9.000 restantes son obligatoriamente pagaderos cuando así lo exijan los administradores. Dicho compromiso consta por escrito y también aparece tanto en el certificado de las acciones, como en el documento de suscripción.

Cuando la compañía tiene necesidad de nuevos fondos los directores exigen a los accionistas el saldo que deban sobre el valor de las acciones suscritas; a lo cual están obligados los accionistas. Si no pagaren, los Administradores pueden vender acciones del respectivo accionista, para cubrir el saldo deudor, y si este saldo no fuere cubierto los directores pueden demandar a los accionistas por el saldo insoluto.

"El método correcto de contabilizar el saldo no pagado de las acciones suscritas es llevándolo al activo del balance, con una denominación apropiada tal como "CALLS RECEIVABLE". Este saldo no pagado de las acciones suscritas es en realidad un activo líquido de la compañía. Consiste en la obligación de pagar el saldo debido de las acciones suscritas por el accionista, quien debe pagarlo a requerimiento de los directores".

“En el caso de quiebra de la compañía, el liquidador puede exigirle a los accionistas que enteren en caja la parte de las acciones suscritas por él pendientes de pago”. (Págs. 244 y 245).

ESPAÑA

En su obra, Comentario a la Ley de Sociedades Anónimas (Tomo II, Madrid, 1953), los autores JOAQUÍN GARRIGUES y RODRIGO URÍA, reproducen el texto del artículo 103 de dicha Ley, intitulado “Estructura legal del balance” (Cfr., págs. 330 y 331). El primer rubro de los que, conforme a ese artículo de la Ley, debe figurar en el activo, es del tenor siguiente:

“1. Créditos contra accionistas por acciones suscritas y no desembolsadas”.

Asimismo, el primer rubro del pasivo ha de indicar:

“1. El capital social, con expresión de las diversas clases de acciones”. Comentando el primero de esos rubros los autores citados (pág. 346) bajo el título general de *Créditos*, dicen lo siguiente: “La ley ha separado éstos en dos grandes grupos: de una parte, los créditos contra accionistas por acciones suscritas y no desembolsadas, y de otra, los demás créditos (números 1 y 10). Los créditos contra los accionistas de que trata la ley representan un elemento activo que es la contrapartida necesariamente parcial de la cifra del capital escriturado que ha de figurar en el pasivo. Decimos necesariamente parcial, porque el importe de las acciones ha de estar siempre desembolsado al menos en un 25 por 100 (arts. 8 y 9)”.

MEJICO

Al referirse a la valoración del activo y de los elementos que lo integran, el Catedrático JOAQUÍN RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, en su Tratado de Sociedades Mercantiles (México, 1947), Tomo II, pág. 407, dice: “Los créditos contra los accionistas, en relación con desembolsos debidos para la liberación de los accionistas, han de ser fijados en su valor nominal”.

Y más abajo, en la misma página, en la valoración del pasivo, se expresa así:

El Capital que debe inscribirse es el suscrito; aquél que tiene un responsable de su aportación, independientemente de que esté totalmente desembolsado o sólo pagado en parte. La diferencia entre el capital suscrito y el capital pagado deberá figurar en el activo como un crédito de la sociedad contra sus socios”.

ITALIA

El Código de Comercio venezolano en vigencia, sigue en esta materia de las compañías anónimas, como en la mayor parte de sus disposiciones, las del Código de Comercio italiano de 1882.

En su *Trattato di Diritto Commerciale*, Volume II, Quinta edizione, Milano, 1923, el Profesor CESARE VIVANTE, pág. 298, bajo el N° 566. *Compilazione del bilancio L'attivo*, enumera entre los elementos que deben figurar en el activo, a continuación del numerario existente en la caja de la sociedad: “Los Créditos que le pertenezcan contra los accionistas por los décimos (es decir, las cuotas) todavía adeudadas”. Y en la pág. 301 (N° 567 II pasivo) dice: “El capital debe ser indicado íntegramente en el pasivo por su valor nominal, aunque no hubiere sido pagado por entero. Aún en este caso el registro del capital íntegro es legítimo, porque el registro en el pasivo de la cuota aún no pagada está compensado por el registro en el activo de los pagos todavía debidos”.

De igual manera, el Profesor NAVARRINI, en su Obra *Trattato Teórico-Práctico di Diritto Commerciale* (Vol. IV, Torino, 1920), pág. 491 asienta: “...respecto a los créditos de las sociedades deberán aparecer en el activo los créditos de ellas contra los socios. Se trata de un crédito como cualquier otro; se añade así, un crédito las más de las veces seguro, especialmente cuando la acción ha pasado por muchas manos (n. 1582) y disponible, porque se debe satisfacer normalmente a requerimiento de la sociedad o dentro de un plazo breve...”.

“En cuanto a los rubros del pasivo... Por lo que hace al capital social (y las reservas) es obvio que figuren en el pasivo... Si el capital social no ha sido todavía, enteramente pagado, el sistema correcto es el de indicar en el pasivo el monto íntegro, poniendo en el activo como acaba de señalarse, la parte que no hubiere sido pagada. Con este sistema se puede poner a los terceros en condiciones de valorar inmediatamente cuáles son los recursos de la sociedad y los medios con los que ella puede legalmente contar”.

Por reforma legislativa de 1942 la materia relativa a las sociedades mercantiles, Italia la incorporó en el Código Civil (artículo 2.424), intitulado “Contenido del balance”, dispone que se incluyan en el activo: “1) los créditos contra los socios por desembolsos todavía debidos; y en el pasivo: “el capital social en su valor nominal” (y no simplemente en el valor desembolsado”. Así lo observa MESSINEO en su obra Manual de Derecho Civil y Comercial”, Traducción al Castellano, Buenos Aires, 1955, Tomo V, pág. 497). En Italia, pues, lo que antes fue un principio de doctrina, es ahora una disposición legal expresa.

SUIZA

Asimismo, lo es en la legislación Suiza, cuyo Code des Obligations, Art. 668 dispone: “El capital social y los diversos fondos de las sociedades (fondos de reserva, de amortización, de renovación, y de beneficencia) deben figurar en el pasivo.

El monto del capital social no pagado figura separadamente en el activo”.

FRANCIA

En Francia el modelo de Balance está regulado por el Decreto de 7 de agosto de 1958.

La partida del Activo: “Otros deudores” debe comprender según se dispone en la nota respectiva, lo correspondiente a: “Accionistas Capital no exigido”.

En el pasivo, la partida relativa al capital:

Capital social o personal, se subdivide en:

“Capital exigido”.

“Capital no exigido”.

(Cfr. JEAN MOLIÉRAC. Manuel des Sociétés, Tomo II, Paris, 1959, págs. 1.134 y 1.144).

Además, los autores MICHEL D. JUGLART y BENJAMIN IPPOLITO, en su obra “Curso de Derecho Comercial”, exponen:

“El monto del capital suscrito figurará en su totalidad en el pasivo del balance; este capital constituye, como lo sabemos, una deuda de la sociedad con respecto a los accionistas. Pero como no está íntegramente pagado, la sociedad permanecerá acreedora de sus accionistas por el monto de las acciones que no hayan sido liberadas; esta acreencia de la sociedad con respecto a los accionistas por su pago complementario figurará como activo del balance bajo el mote “Accionistas Deudores”. En esta forma el equilibrio del balance queda restablecido”. (Pág. 315, N° 638).

BELGICA

En Bélgica, el autor LOUIS FREDERICQ en su obra *Traité de Droit Commerciale Belge*, Tomo V, Gand, 1950, expone lo siguiente en la página 767 respecto a la forma cómo ha de hacerse figurar en el Balance el capital social:

“El monto íntegro del capital debe inscribirse en el pasivo aún en el caso de liberación parcial de las acciones; entonces se inscribirán en el activo las acreencias a término que representan los requerimientos de pago que aún faltan por hacer bajo un rubro “monto no liberado del capital”.

CONCLUSION

Las normas contables que hemos estudiado son contrarias al régimen legal aplicable al capital autorizado, al capital suscrito y al capital pagado. Por tanto, dichas normas carecen de eficacia, porque por encima de ellas prevalecen las disposicio-

nes legales pertinentes y aunque no conste en el Activo del Balance, la sociedad es acreedora de sus accionistas por la parte no pagada de las acciones suscritas; y aunque en el Pasivo del Balance se limite el capital social a la porción pagada, la porción suscrita y aun no pagada es constitutiva e integrante del capital social, todo lo cual consta de documentos como lo son el Documento Constitutivo y los Estatutos de la sociedad.

El monto del capital suscrito, limitado en su totalidad en el caso de las acciones, debe constar en el activo del balance de la sociedad, como lo exige el artículo 10 del Código de Comercio, y en el pasivo del balance, como lo exige el artículo 11 del mismo Código. En consecuencia, el activo del balance de la sociedad debe reflejar el monto del capital suscrito, y el pasivo del balance debe reflejar el monto del capital suscrito pagado. La diferencia entre el monto del capital suscrito y el monto del capital suscrito pagado, que representa el monto del capital suscrito no pagado, debe reflejarse en el pasivo del balance de la sociedad, como lo exige el artículo 11 del Código de Comercio.

En consecuencia, el activo del balance de la sociedad debe reflejar el monto del capital suscrito, y el pasivo del balance debe reflejar el monto del capital suscrito pagado. La diferencia entre el monto del capital suscrito y el monto del capital suscrito pagado, que representa el monto del capital suscrito no pagado, debe reflejarse en el pasivo del balance de la sociedad, como lo exige el artículo 11 del Código de Comercio.

CONCLUSION

Las normas contenidas en el artículo 10 del Código de Comercio, que exigen que el activo del balance de la sociedad refleje el monto del capital suscrito, y el artículo 11 del mismo Código, que exigen que el pasivo del balance de la sociedad refleje el monto del capital suscrito pagado, no son contradictorias, sino que se refieren a aspectos diferentes del mismo hecho: el monto del capital suscrito y el monto del capital suscrito pagado.

CRONICA DE LA FACULTAD

1. CREACION DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS

El día 20 de Julio de 1978 el Consejo Universitario aprobó definitivamente la creación del Centro de Investigaciones Jurídicas, adscrito a la Facultad de Derecho y aprobado el Reglamento que rige las actividades de este organismo. El Centro de Investigaciones Jurídicas tiene los siguientes objetivos generales:

- a) Cooperar al desarrollo de la Universidad de Buenos Aires y al estudio y desarrollo de la investigación.
- b) Consultar al respecto del Derecho Argentino y a su correcta interpretación.
- c) Cooperar con la Facultad en su empeño de lograr una función docente de la más alta calidad.
- d) Fomentar investigaciones.
- e) Extender a los docentes y alumnos en las tareas de investigación.

Los investigadores serán personal adscrito al Centro para el desarrollo de una tarea concreta en un proyecto específico.

El Reglamento prevé la constitución de un Consejo Consultivo compuesto por los miembros de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica, el Consejo de la Facultad de Derecho, por el Director del Centro y por otros representantes de la vida jurídica nacional. Para atender a las necesidades de los investigadores se creó el Departamento de un Instituto de Investigaciones y un Consejo Técnico, aparte de las Comisiones de los proyectos concretos de investigación cuya estructura aparece en el Anexo.

Este proyecto pre-establece la denominación de "Asociación de Amigos del Centro de Investigaciones Jurídicas".

2. NUEVOS ASOCIADOS

Los días 28 y 29 de Julio de 1978 se efectuó el acto de admisión de socios de los abogados asociados de la Facultad de Derecho de la UCA en el año 1978. "Asociados de los Profesores" Alfredo María Hernández y "Abdo Carol Coria".

JULIO A DICIEMBRE 1976

1. CREACION DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS

El día 20 de julio de 1976 el Consejo Universitario aprobó definitivamente la creación del Centro de Investigaciones Jurídicas, adscrito a la Facultad de Derecho, y sancionó el Reglamento que rige las actividades de esta institución. El Centro de Investigaciones Jurídicas tiene los siguientes objetivos generales:

- a) Cumplir el fin esencial de la Universidad de buscar la verdad por medio de la investigación;
- b) Contribuir al desarrollo del Derecho venezolano y a su recta interpretación;
- c) Cooperar con la Facultad en su empeño de lograr una función docente de la más alta calidad;
- d) Formar investigadores;
- e) Entrenar a los docentes y estudiantes en las tareas de investigación.

Los investigadores serán personas adscritas al Centro para el desempeño de una tarea concreta en un proyecto específico.

El Reglamento prevé la constitución de un Consejo Consultivo compuesto por los ex-Decanos de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello, por el Decano en ejercicio, por el Director del Centro y por cinco personalidades de la vida jurídica nacional. Para atender el funcionamiento del Centro está previsto el nombramiento de un Director, de un Coordinador y de un Consejo Técnico, aparte de los Coordinadores de los proyectos concretos de investigación cuya ejecución aborde el Centro.

Está prevista, por último, la creación de una "Asociación de Amigos del Centro de Investigaciones Jurídicas".

2. NUEVOS ABOGADOS

Los días 28 y 29 de julio de 1976 se llevó a efecto la colación de grados de los abogados egresados de la Escuela de Derecho de Caracas en el año 1976, integrantes de las promociones "Alfredo Morlés Hernández" y "Raúl Curiel Carías".

PROMOCIÓN DR. ALFREDO MORLES HERNÁNDEZ

Adrián Hernández, Tomás	Laya Alvarez, Carlos
Almandoz Marte, Félix	López Contreras, Simón
Alvarez H., Humberto M.	Machado Sanz, Luis Alberto
Amparan Fernández, Oscar	Maluenga de S., Emilia
Antakly Koueek, Emmy	Manzano de Ulliván, Erika
Araujo Briceño, Denis	Marciales García, María
Araujo Juárez, José R.	Márquez Mora, Trinidad
Arreaza Bustamante, Julio	Martínez Pérez, Cristobalina
Arzola Isaac, José Alejandro	Martínez Tinoco, Alfredo
Atramiz Serra, María	Molina Monasterios, Luis E.
Benassy Moro, Sonia	Paoli Carías, Gabriela
Bendahan de Gelman, Melanie	Pardi Marquis, Humberto
Blohm A., Magdalena	Pellicer de P., Daisy
Borjas Cabrera, María	Peña Sinco, Aloysia Elena
Brando C., Antonio Jesús	Peypouquet Díaz, María
Briceño Núñez, Oscar	Pietri F., Thais Josefina
Briceño Rosales, Ismenia	Pinto Rodríguez, Isabel
Caballero Alba, Germán	Plaz Abreu, Rodolfo
Caldera Pietri, Andrés	Priwin, Bernardo
Caponi Trombi, Marcelo	Raffalli A., Alcires José
Carrasco de Antoni, M. Victoria	Roche González, Emilio
Carrillo Atay, Carmen	Rodríguez B., Julio
Carrillo Pimentel, Maruja	Rodríguez Centeno, Nelly
Courtois Matos, Freddy	Rodríguez Oletta, Rafael
Cubillán B., Carlos Henrique	Ríos Lacau, Manuel
De Robertis Padua, Dilcia	Rivas Kerdel, Carlos
Estévez León, Eva	Rivero Lozada, Virginia
Fernández Mujica, María	Sara Serrano, Gabriel
Gandica Silva, Ana Luisa	Silva Lares, Otmaro
García Bello, Emma	Toledo González, María
García Bethencourt, María	Torres Bello, Rómulo
Gómez Fargier, Roberto	Urbina Vegas, José
Gómez Marín, Elvira	Uzcátegui Paoli, Alejandro
Gómez Rojas de Gómez, Ilse	Van Der Biest, Angel Luis
González, María Graciela	Vidaurre Miranda, Edgar
Incorvati Incurvati, Carmelina	Viloria Sosa, Graciela
Iturriaga C., Luis José	Villalba Mata, María
Klisan Z., Leopoldo	Vizcarrondo T., Alicia
Lara Fernández, Juan Felipe	Monsant Quintana, María

PROMOCIÓN DR. RAÚL CURIEL CARÍAS

Abreu Martínez, Martha	Antoni Martínez, Elías José
Aguana, Raúl Luis	Arcos Gómez, Isabel
Alvarez Alvarez, Belén	Arvelo Hernández, Roberto
Alvarez Herrera, Nelly	Becerra Molina, Mary

Belloso Baptista, Daniel	Machado Gómez, Milagros
Briceño Negretti, Marieva	Merjaneh Chakoua, Nelly
Ciliberti Perrone, Laura	Nieto Quintero, Ramón
Cornejo R., Martha Elena	Pereda Lecuna, Patricia
Cruz Freite, Raquel	Pérez Hernández, Ricardo
Da Silva Vieira-Nieto, Carlos	Pinder Izquier, Katheleen
De Jesús Salvatori, Alfredo	Pirela Ruz, Amary Virginia
Fernández Santos, María J.	Prieto Ludovic, Sonia
Garrido Reyes, Carmen Dolores	Prince Delgado, Miryam
Gauthier Capote, Scarlett	Rivas Santiago, Pedro
González García, Gisela	Rodríguez López, Alberto
González Nieves, Mayaninn	Savino Palacio, Lesbia
Gordils Delgado, Ibrahim	Sayeg Allup, Leopoldo
Guerrero Chacón, Marcos	Soto Lugo, Omar Rafael
Gutiérrez Rada, Graciela	Trenard Aparicio, Ligia
Guzmán González, Milena	Trueba Lizardo, Margarita
Jiménez Peraza, César	Vargas Meneses, Judith
Landáez Silvera, Mireya	Villalobos, Oswaldo
López-Méndez, Héctor	Woginiak Gemer, Daniel

ENERO A JUNIO 1977

1. NOMBRAMIENTO Y JURAMENTACION DE LA DIRECTORA DE LA ESCUELA DE DERECHO DE CARACAS

El día 15 de febrero de 1977, el Consejo Universitario aprobó la designación de la Profesora María Elena Fernández como Directora de la Escuela de Derecho de Caracas. El acto solemne de juramentación de la nueva Directora tuvo lugar el día 16 de marzo de 1977.

2. CREACION DE LA DIRECCION DE POST-GRADOS

A iniciativa del Decano de la Facultad, el Consejo de Facultad aprobó la creación de la Dirección de Post-Grados, decisión que fue confirmada por el Consejo Universitario.

3. NOMBRAMIENTO DE DIRECTOR DE POST-GRADOS

El Dr. Hugo Mármol Marquis, Profesor de la Facultad, fue designado Director de Post-Grados de la Facultad. Su juramentación tuvo lugar el día 16 de marzo de 1977, en acto solemne.

4. NOMBRAMIENTO DE DIRECTORA DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS

La Dra. Tatiana de Maekelt, Profesora de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela, fue nombrada Directora del Centro de Investigaciones Jurídicas, habiéndose juramentado en acto solemne el día 16 de marzo de 1977.

5. FORO SOBRE LA REFORMA TRIBUTARIA

Con ocasión de los proyectos de reforma de la Legislación Tributaria anunciados por el Ejecutivo Nacional, la Facultad promovió la realización de un Foro, el cual estuvo coordinado por los doctores José Benjamín Escobar Chirinos y José Miguel Uzcátegui, Profesores de la Facultad.

El Foro se compuso de tres sesiones, las cuales tuvieron lugar los días 24, 26 y 28 de enero de 1977. En la primera sesión intervinieron como panelistas los doctores Oswaldo Padrón Amaré, Emilio Ramos de la Rosa y José Miguel Uzcátegui, docentes de la Facultad; en la segunda sesión intervinieron los doctores Guillermo Fariñas, José Muci-Abraham, hijo y José Vicente Urdaneta, Profesor este último en esta Facultad; y en la última sesión intervinieron también como panelistas los doctores Arminio Borjas, Jaime Parra Pérez y Allan Brewer-Carías, este último docente de nuestra Facultad.

A las reuniones respectivas asistió un grupo muy numeroso de estudiantes y profesores de la Universidad y público en general. Las intervenciones fueron grabadas, se ha realizado la transcripción de las mismas y se espera poder publicar próximamente los resultados.

6. PROFESORES DESIGNADOS CONFORME A PROCESO DE SELECCION

En cumplimiento de las normas aprobadas por el Consejo de Facultad para el ingreso en la docencia y en la investigación, fueron publicados avisos de prensa invitando a las personas que tuvieran interés en que sus nombres fueran considerados para diversos cargos docentes a enviar sus respectivos Curricula, junto con documentación comprobatoria de méritos y credenciales, a fin de proveer diversas cátedras. Los Profesores seleccionados en aplicación de este sistema fueron los siguientes:

Abouhamad, Chibly	Burgos Villasmil, José Ramón
Acedo Payarez, Germán	Febres Cordero, Adán
Anzola, Eloy	Gámez Valecillos, Edgar
Arenas, Valentín	Itriago, Enrique
Artilles, Sebastián	León Giménez, Jorge Alberto
Baumeister Toledo, Alberto	Mármol Marquis, Hugo
Borga, Ernesto	Rodner, James Otis

7. ACTO DE POST-GRADO

El día 11 de mayo de 1977, un grupo de cursantes de los Cursos de Post-Grado de la Facultad recibió el certificado de especialista en Derecho Privado y en Ciencias Penales y Criminológicas, en acto solemne presidido por el Rector de la Universidad, Ing. Guido Arnal.

Especialistas en Ciencias Penales y Criminológicas:

Padrino: DR. FRANCISCO CANESTRI

Isabel Alcalá de Lauría	Morella Llanos de Martínez
Ildefonso Alonzo Luis	Esperanza Martino González
Luis Alejandro Angulo Fontiveros	Guadi Meléndez Ramírez
José Ceballos Gamardo	Norka M. Sierralta de Villarroel
Rosario Estrada Fragachán	Ingrid Sifontes de Nieves
María Helena Fernández Velosa	Lilián Suárez Aguirre

Especialistas en Derecho Privado:

Madrina: DRA. HILDEGARD DE SANSÓ

Alfonso Ramón Cordido Jiménez	Mirna Rivera Blanco
Víctor Ceccato Moreno	Fernando Rodríguez Velásquez
Carmen del Valle Fermín	Luis Alberto Siso Olavarría
Aquiles Méndez Dip	Roberto L. Wallis Olavarría
Cruz Aida Moros Gheresi	

8. JORNADAS DE DERECHO MERCANTIL

Organizadas por la Facultad y con el patrocinio de la Procuraduría General de la República, Ministerio de Justicia, Ministerio de Hacienda, Consejo Bancario Nacional, Cámara de Aseguradores de Venezuela, Cámara Venezolana de Almacenadores y Cámara de Comercio de Caracas, se realizaron en la sede de la Universidad las "Jornadas de Derecho Mercantil", durante los días 16, 17 y 18 de mayo de 1977.

Fueron invitados a participar todos los Profesores de Derecho Mercantil de las Universidades del país, los Jueces, los abogados en ejercicio y los estudiantes de Derecho. También se cursaron invitaciones a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, a la Corte Suprema de Justicia, al Fiscal General de la República, al Presidente del Instituto de Previsión Social del Abogado, al Presidente de la Federación Interamericana de Abogados, a los Presidentes de los Colegios de Abogados del país, a la Federación de Colegios de Abogados de Venezuela, a las instituciones financieras, a las compañías de seguros y a los organismos gremiales del comercio y la industria.

El acto de apertura estuvo prestigiado con la presencia del Rector de la Universidad, Ing. Guido Arnal, quien presidió el acto; del Secretario Interino, R. P. Gustavo Sucre, S.J.; de la Vice Ministro de

Justicia, Dra. María Elena Cordero de Gordo; del Presidente de la Comisión de Reforma del Código de Comercio, Dr. René de Sola; del representante del Ministerio de Hacienda, Dr. Emilio Ramos de la Rosa; del Consultor Jurídico de la Cámara de Comercio de Caracas, Dr. Félix Martínez Espino; del Decano de la Facultad, Dr. Alfredo Morles Hernández; de los Directores de la Escuela de Derecho de Caracas, de los Cursos de Post-Grado y del Centro de Investigaciones Jurídicas.

Pronuncio el discurso central de apertura la Dra. María Elena Cordero de Gordo, Vice-Ministro de Justicia, habiendo pronunciado palabras, igualmente, el Rector de la Universidad, el Decano de la Facultad y el Presidente de la Comisión de Reforma del Código de Comercio.

Fueron presentadas treinta y siete ponencias escritas, las cuales fueron discutidas en 14 Comités de Trabajo. Intervinieron como Coordinadores de los Comités las siguientes personas:

- Comité I: Sistemática General del Derecho Mercantil. Coordinador: José Ramón Burgos Villasmil.
- Comité II: Instituciones Auxiliares. Coordinador: José Benjamín Escobar Chirinos.
- Comité III: Obligaciones Profesionales del Comerciante. Coordinador: Natham Zaidman.
- Comité IV: Obligaciones y Contratos Mercantiles. Coordinador: Darío Russian.
- Comité V: Derecho Mercantil y Marítimo. Coordinador: Konrad Firgau.
- Comité VI: Seguros. Coordinador: Hugo Mármol Marquis.
- Comité VII: Operaciones Bancarias. Coordinador: Joaquín Silveira.
- Comité VIII: Mercado de Capitales. Coordinador: José Vicente Urdaneta.
- Comité IX: Títulos Valores. Coordinador: Leopoldo Borjas.
- Comité X: Sociedades. Coordinador: Jorge Enrique Núñez.
- Comité XI: Derecho Industrial. Coordinador: Ely Saúl Barbosa.
- Comité XII: Derecho Mercantil Internacional. Coordinador: Tatiana de Maekelt.
- Comité XIII: Intervención del Estado en la Actividad Mercantil. Coordinador: Emilio Ramos de la Rosa.
- Comité XIV: Procedimientos Mercantiles. Coordinador: Pablo Andrés Díaz Uzcátegui.

Las ponencias presentadas y sus autores se indican a continuación:

<i>Autores</i>	<i>Titulos</i>	<i>Comité</i>
1. Acedo Payarez, Germán	Registro Mercantil	III
2. Aguiar, Asdrúbal	Aproximación al Derecho del Comercio Internacional	XII
3. Barboza Parra, Ely Saúl	Personalidad Jurídica de las Sociedades irregulares en el Derecho venezolano	X
4. Borjas, Leopoldo	Títulos de Crédito	IX
5. Burgos Villasmil, José Ramón	Los sistemas sobre los cuales se ha estructurado el Derecho Mercantil	I
6. Brewer Carías, Allan R.	La intervención del Estado en la actividad mercantil	XIII
7. Cova Arria, Luis	La inaplazable reforma del Derecho marítimo venezolano	V
8. De Sola, René	La unificación de las obligaciones y la formación de los contratos	IV
9. Escobar Ch., José Benjamín	Principales modificaciones al Impuesto sobre la Renta de la Sociedad Anónima en el Proyecto de Reforma de 1976	XIII
10. Fuenmayor, José Andrés	Jurisdicción Mercantil	XIV
11. Fuenmayor Villasmil, Armando	Sistemática general del Derecho Mercantil	I
12. Gamus Gallego, Rafael	La vigencia temporal del cheque	IX
13. Govea, hijo, Luis Guillermo	Reforma al Registro Mercantil	III
14. Jiménez Salas, Simón	Los derechos básicos del socio y el derecho de las minorías	X
15. Jove, Rafael	La Convocatoria de las Asambleas de las Sociedades Anónimas	X
16. Jove, Rafael	El monto del capital de las sociedades de responsabilidad limitada	X

<i>Autores</i>	<i>Títulos</i>	<i>Comité</i>
17. Jove, Rafael	La creación de una Oficina de Registro de personas jurídicas	III
18. Jove, Rafael	El impuesto al capital de las sociedades mercantiles	XIII
19. Jove, Rafael	El domicilio de los administradores de las sociedades anónimas	X
20. Landáez Otazo, Leoncio	Anotaciones en torno a una posible reforma de la legislación venezolana sobre cheques	IX
21. Maekelt, Tatiana de	Normas de conflicto en el Código de Comercio Venezolano. Comentarios y sugerencias para su reforma	XII
22. Mármol Marquis, Hugo	Ley de Seguros Terrestres	VI
23. Meier Echeverría, Henrique	Los principios generales del régimen económico en la Constitución de 1961 (régimen de transacción o mixto)	XIII
24. Morles Hernández, Alfredo	El ámbito propio de la Ley de Mercado de Capitales	VIII
25. Morles Hernández, Alfredo	La reforma del régimen de Almacenes Generales de Depósito en Venezuela	II
26. Muci-Abraham, hijo, José	El Contrato de Participación	IV
27. Núñez, Jorge Enrique	Las prestaciones accesorias y los pagos complementarios en nuestra sociedad de responsabilidad limitada	X
28. Ramos de la Rosa, Emilio	La intervención del Edo. en la actividad económica	XIII
29. Ríquez-Iribarren, William	Los juicios mercantiles concursales en Venezuela	XIV
30. Russián, Darío	Sustitución del beneficiario en los Seguros de Vida	VI
31. Sansó, Hildegard de	Consideraciones relativas a la reforma de la Ley de Propiedad Industrial	XI

<i>Autores</i>	<i>Titulos</i>	<i>Comité</i>
32. Urdaneta Lafee, José Vicente	Regulación de la Institución Bursátil en la legislación mercantil vigente y sugerencias de reforma	VIII
33. Vegas Rolando, Nicolás	Lo que debe considerarse como actividad mercantil regulada por el Código de Comercio	I
34. Vegas Rolando, Nicolás	La conveniencia de legislar sobre la carta de crédito documentada	VII
35. Vegas Rolando, Nicolás	La conveniencia de denominar a los "Contratos Bancarios" "Contratos Financieros"	VII
36. Villalobos, Horacio Guillermo	"Domiciliación de letras de cambio en la Banca Comercial"	IX
37. Vitale F., Alfredo	La tarjeta de crédito y la reforma al Código de Comercio venezolano	IV

Al acto de clausura asistió el Sr. Ministro de Educación, doctor Carlos Rafael Silva, quien pronunció el discurso de orden de la jornada, luego de las palabras pronunciadas por la Dra. Tatiana de Maekelt, Directora del Centro de Investigaciones Jurídicas.

Las Jornadas estuvieron bajo la coordinación del Profesor Hugo Mármol Marquis, Director de Post-gradados de la Facultad e intervinieron activamente como observadores y colaboraron como anfitriones estudiantes de la Facultad.

9. ELECCIONES ESTUDIANTILES

El 19 de mayo de 1977 tuvieron lugar las elecciones para representantes ante el Consejo de Facultad y ante el Consejo Universitario

Resultaron electos miembros principales ante el Consejo de Facultad, los Bachilleres Emilio Pittier y María Cristina García; y suplentes los Bachilleres Jaime García y Jesús María Herrera. Resultó electo representante estudiantil ante el Consejo Universitario el Bachiller Carlos Ayala, estudiante de la Facultad.

10. CONCURSO DE INVESTIGACION PARA ESTUDIANTES

El Consejo de Facultad aprobó, a instancias de la representación estudiantil, las "Bases" para Concursos de Investigación para estudiantes de la Facultad de Derecho.

Los Concursos de Investigación se realizarán a tres niveles:

- a) Para alumnos de los primeros y segundos años, el trabajo consistirá en un tema monográfico propuesto por la Dirección del Centro de Investigaciones Jurídicas;
- b) Para alumnos del tercer año, sobre los trabajos presentados en los Seminarios y previa selección del Profesor respectivo;
- c) Para alumnos del cuarto y quinto año, el trabajo consistirá en un tema escogido por los estudiantes entre los señalados por el Centro de Investigaciones Jurídicas.

11. FORO SOBRE INFANCIA, JUVENTUD Y FAMILIA EN VENEZUELA

La Facultad organizó un Foro sobre la Infancia, la Juventud y la Familia en Venezuela, al cual fueron invitados distinguidas personalidades que desarrollan actividades en estos campos. El Foro se desarrolló en tres sesiones, durante los días 23, 24 y 25 de mayo de 1977. Intervinieron como panelistas el señor Ministro de la Juventud Dr. Pedro París Montesinos, el ex-Presidente del Consejo Venezolano del Niño y Senador de la República Dr. Pablo Herrera Campins y los Drs. Beatriz Poleo, Alonso Hernández Cartens, Francisco Canestri, Marisela Padrón, Domingo Rivas Vásquez, Chibly Abouhamad y Delia Bolívar. Actuó como coordinadora la Profesora de la Facultad y Juez de Menores en el Distrito Federal, Dra. Delia Bolívar.

12. CURSOS DE ACTUALIZACION

La Dirección de los Cursos de Postgrado abrió un ciclo de estudios de actualización dirigidos a la puesta al día de los conocimientos jurídicos en materias en donde se han presentado en los últimos tiempos innovaciones legislativas o doctrinarias de importancia. El ciclo está compuesto de once cursos cuyos títulos y profesores son los siguientes:

1. *Inversiones Extranjeras y Decreto 2031*. Profesor: Oswaldo Padrón Amare.
2. *Ley de la Corte Suprema de Justicia y sus Procedimientos*. Profesor: Luis Beltrán Guerra.
3. *Mercado de Capitales en Venezuela*. Profesor: Luis García Montoya.

4. *Responsabilidad Civil del Fabricante de Bienes Muebles*. Profesor: James Otis Rodner.
5. *Ley de Despidos Injustificados y otras innovaciones de la normativa laboral*. Profesor: Enrique Itriago.
6. *Principios Estructurales de la Administración Centralizada*. Profesor: Gabriel Ruan.
7. *Financiamiento Turístico en la Legislación Turística y de Playas*. Profesor: Guido Bolívar Correa.
8. *Jurisdicción Agraria*. Profesor: Román José Duque Corredor.
9. *Procedimiento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República*. Profesor: Luis Casado Hidalgo.
10. *Estudios de la Ley Orgánica del Ambiente*. Henrique Meier Echeverría.
11. *Fideicomisos Bancarios, de Garantías y Testamentarios*. Profesor: Alberto Baumeister Toledo.

Los cursos son dictados por Profesores de la Universidad Católica "Andrés Bello" y de la Universidad Central de Venezuela y en los mismos se han inscrito más de doscientas personas.

13. CURSO DE LOGICA JURIDICA

El Profesor Hugo Mármol Marqués ofreció a los estudiantes de la Facultad un Curso de Lógica Jurídica, habiendo las autoridades cooperado con el Profesor para la feliz realización del Curso.

14. CURSO DE METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION

El Centro de Investigaciones Jurídicas organizó e impartió un curso propedéutico e intensivo sobre Metodología de la Investigación Jurídica, el cual estuvo a cargo del Profesor Asdrúbal Aguiar Aranguren.

15. PARTICIPACION DE LA FACULTAD DE DERECHO EN LA PHILIP JESSUP MOOT COURT COMPETITION

Con la ayuda económica del Departamento de Estado de los EE.UU. así como también de empresas e instituciones públicas venezolanas, los bachilleres Federico Kurowski, Bibiana Hernández Díaz y Luis Alfonso Bravo, participaron en la 17ª edición de la Philip Jessup Moot Court Competition llevada a cabo en San Francisco, California, EE.UU., entre el 18 y 23 de abril. Dichos estudiantes fueron acompañados por el Profesor de la Facultad Adolfo Pedro Salgueiro.

16. OBITUARIO

El día 11 de enero de 1977, falleció repentinamente en la ciudad de Caracas el Profesor de la Facultad Dr. Gustavo Adolfo Camejo.

El día 15 de marzo de 1977 falleció en la ciudad de San Cristóbal, de manera sorpresiva, el Director y Profesor de la Escuela de Derecho, Extensión Táchira, Profesor Julio Suárez Lozada.

UNIVERSIDAD CATOLICA "ANDRES BELLO"
Urbanización Montalbán - La Vega
Apartado de Correos 29068
CARACAS, 102 - VENEZUELA

OBRAS PUBLICADAS

DERECHO CIVIL I - PERSONAS -

Dr. José Luis Aguilar Gorrondona

CONTRATOS Y GARANTIAS - DERECHO CIVIL IV -

Dr. José Luis Aguilar Gorrondona

ANOTACIONES SOBRE DERECHO DE FAMILIA

Dr. Francisco López Herrera

MANUAL DE DERECHO MINERO VENEZOLANO - (2)

Dr. José Román Duque Sánchez

CASACION CIVIL, MERCANTIL Y DEL TRABAJO 1956-1967

Dr. José J. Núñez Aristimuño

DERECHO PENAL VOLUMEN I - Agotado -

Dr. Jorge Sosa Chacín

MANUAL DE DERECHO PROCESAL CIVIL VENEZOLANO

(Volumenes I y II)

Dr. Aristides Rengel Romberg

CURSO DE OBLIGACIONES - DERECHO CIVIL II

Dr. Eloy Maduro Luyando

EL CONTRATO DE ANTICRESIS

Dr. Marcos Lovera

*LA INCAPACIDAD DE LA IGLESIA Y LOS MINISTROS DEL
CULTO CATOLICO PARA RECIBIR POR TESTAMENTO Y
DONACION*

Dr. Luis Alfredo Araque Benzo

INTRODUCCION AL DERECHO - Tomo I -

Luis María Olaso, S.J.

Revista

Consejo de Redacción

El Decano

DR. GONZALO PARRA ARANGUREN

ABOG. MARÍA HELENA FERNÁNDEZ VELOSA

DR. HENRIQUE MEIER

DR. LEÓN HENRIQUE COTTIN

CENTRO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Directora

DRA. TATIANA DE MAEKELT

Coordinador

PROFESOR ASDRÚBAL AGUIAR ARANGUREN

Consejo Consultivo

DR. RENÉ DE SOLA

DR. OSCAR GARCÍA VELUTINI

DR. JOSÉ MUCI-ABRAHAM, hijo

DR. JOSÉ SANTIAGO NÚÑEZ ARISTIMUÑO

DR. ENRIQUE PÉREZ OLIVARES

Consejo Técnico

DR. JOSÉ GUILLERMO ANDUEZA

DR. HUGO MÁRMOL MARQUIS

DR. HENRIQUE MEIER E.

DR. GONZALO PARRA ARANGUREN
RVDO. PADRE GUSTAVO SUCRE, S.J.

UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO

FACULTAD DE DERECHO

Apartado 29.068 - Caracas 102

Venezuela

SE SOLICITA CANJE